

UNIVERSITÉ
de NANCY

INSTITUT
des SCIENCES POLITIQUES

Le Referendum et le Plébiscite

EN DROIT FRANÇAIS & COMPARÉ

THÈSE

pour le Doctorat Es Sciences Politiques
soutenue en Séance publique de la Faculté de Droit
le Juillet 1935, à heures

PAR MALVARDI AIMÉ

Président : M. LALOUEL, Professeur à la Faculté de Droit
et Directeur de l'Institut des Sciences politiques.

Suffragants { M. DE MENTHON, Professeur à la Faculté de
Droit.
M. TEITGEN, Agrégé à la Faculté de Droit.

1935

Société Nouvelle des Imprimeries Toulonnaises
10, Rue Truguet, 10
TOULON

UNIVERSITÉ
de NANCY

FACULTÉ
DE DROIT

Le Referendum et le Plébiscite

EN DROIT FRANÇAIS & COMPARÉ

THÈSE

pour le Doctorat de l'Université de Nancy
(mention Sciences politiques)
présentée et soutenue le Jeudi 25 Juillet 1935.
à 10 heures

PAR M. MALVARDI AIMÉ

Diplômé
d'Études supérieures des Sciences politiques.

MEMBRES DU JURY :

Président : M. LALOUEL, Professeur à la Faculté de Droit
et Directeur de l'Institut des Sciences politiques.

Suffragants { M. DE MENTHON, Professeur à la Faculté de
Droit.
M. TEITGEN, Agrégé à la Faculté de Droit.



Table des Matières

Introduction	9 à 37
--------------------	--------

PREMIÈRE PARTIE

Des divers modes d'intervention du peuple

1° Différences entre le referendum et le plébiscite.	39
2° Du referendum de ratification ou veto	42
3° Du referendum de consultation	43
4° Du referendum d'initiative	43
5° Du plébiscite	47

DEUXIÈME PARTIE

Le referendum de ratification ou veto

CHAPITRE PREMIER

Referendum de ratification des lois constitutionnelles	49
1° Etats-Unis d'Amérique :	
a) Lois constitutionnelles de l'Etat fédéral ..	50
b) Lois constitutionnelles des Etats particuliers	52
2° Allemagne	55
3° Suisse	58
4° France	64

CHAPITRE DEUXIÈME

Referendum de ratification des lois ordinaires	99
1° Etats-Unis d'Amérique	103
2° Allemagne	108
3° Suisse	112
4° France	115

TROISIÈME PARTIE

Le referendum de consultation

1° Etats-Unis d'Amérique	120
2° Allemagne	121
3° Suisse	122
4° France	123

QUATRIÈME PARTIE

Referendum d'initiative

1° Etats-Unis d'Amérique :	
a) Constitution fédérale	134
b) Constitution des Etats particuliers	135
2° Allemagne	137
3° Suisse :	
1° EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE :	
a) Constitution fédérale	141
b) Constitutions cantonales	142
2° EN MATIÈRE LÉGISLATIVE ORDINAIRE :	
a) Lois fédérales	143
b) Lois cantonales	144
4° France :	
a) Droit d'initiative quant aux lois constitu- tionnelles	145
b) Droit d'initiative quant aux lois ordinaires.	147
c) Droit de pétition	148

CINQUIÈME PARTIE

Le Plébiscite

1° Etats-Unis d'Amérique :	
a) Election du Président et du Vice-Président des Etats-Unis	154
b) Révocation du Président et du Vice-Président	155

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. SENN (*, ☞, ☞ I).

Doyens honoraires : MM. GÉNY (C *, ☞ I), MICHON (*, ☞ I).

Professeurs honoraires :

MM. MAY (*, ☞ I).

ROLLAND (☞ I).

MOREL (☞ I).

GÉNY (C *, ☞ I).

RENARD (☞ I).

Maître de conférences honoraire : M. MÉLIN (☞ I), docteur en droit.

MM. GÉNY (C *, ☞ I), professeur de Droit privé.

MICHON (* ☞ I), professeur de Droit romain.

BROCARD (*, ☞ I), professeur d'Economie politique.

SENN (*, ☞, ☞ I), professeur de Droit romain.

HENRY (☞ I), professeur de Droit criminel.

KRÉLL (☞ I), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUÉL (☞ I), professeur de Droit international public.

LESCOT (☞ I), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (☞ I) professeur de Droit civil.

Voirin (☞, ☞ A), professeur de Droit civil.

TROTOBAS (☞, ☞ A), professeur de Droit administratif et de Législation financière.

PARISOT (☞ A), professeur de Droit civil.

F. DE MENTHON, professeur d'Economie politique.

DURAND, agrégé de Droit privé.

MARCHAL, agrégé d'Economie politique.

TEITGEN, agrégé de Droit public.

GROS, docteur en droit, chargé de cours de Droit public.

WATRIN, docteur en droit, chargé d'enseignement de Droit public.

BERTRAND (☞ I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547410_0020

INSTITUT DES SCIENCES POLITIQUES

de la Faculté de Droit de l'Université de Nancy

Directeur : M. LALOUEL, Professeur à la Faculté de Droit.

MM. BROCARD, Professeur : Histoire des doctrines économiques.

CAPOT-REY, Professeur : Géographie humaine et économique.

CROS, Professeur : Langue allemande.

DARMOIS, Professeur : Statistique.

DURAND, Agrégé : Législation et Economie industrielles

GRANDPIERRE, Administrateur de Sociétés : Organisation et vie financière des grandes Entreprises.

GROS, Docteur en droit, Chargé de cours : Droit constitutionnel.

KRÖLL, Professeur : Histoire du Droit public.

LALOUEL, Professeur : Droit international et Histoire diplomatique.

LAURENT, Professeur et Doyen : Histoire des idées politiques et sociales.

MARCHAL, Agrégé : Législation et Economie coloniales.

DE MENTHON, Professeur : Sociologie et psychologie du travail.

DE METZ-NOBLAT, Ancien Directeur de banque : Pratique du crédit, Bourses de valeurs et Changes.

PAQUET, Professeur : Langue anglaise.

SENN, Professeur et Doyen : Principes du Droit.

SOURIAU, Professeur : Sociologie et psychologie des groupes.

TEITGEN, Agrégé : Droit administratif et finances publiques.

c) Election et révocation des Chambres :	
1° Chambre des représentants	156
2° Sénat	157
d) Election et révocation des fonctionnaires :	
1° Fonctionnaires fédéraux	158
2° Fonctionnaires des Etats particuliers.	158
2° Allemagne :	
a) Election et révocation du Chef de l'Etat ..	162
b) Election et révocation des Chambres :	
1° Le Reichstag	163
2° Le Reichsrat	164
c) Election et révocation des fonctionnaires ..	164
3° Suisse :	
a) Election et révocation du Chef de l'Etat ..	165
b) Election et révocation des membres de l'Assemblée fédérale	165
c) Election et révocation des fonctionnaires :	
1° Fonctionnaires fédéraux	167
2° Fonctionnaires des cantons	167
4° France :	
a) Election et révocation du Chef de l'Etat ..	168
b) Election et révocation des Chambres :	
1° Chambre des députés	175
2° Sénat	178
c) Election et révocation des fonctionnaires ..	180

APPENDICE

Suffrage des femmes

1° Droit de suffrage	185
2° Etats-Unis d'Amérique	188
3° Allemagne	189
4° France	191
Conclusions	207
Index Bibliographique	214
Index alphabétique des noms	217
Table chronologique des actes législatifs et projets.	221

INTRODUCTION

Si la Démocratie est bien l'exercice de la souveraineté par l'universalité des citoyens aux lieu et place du monarque, la République nous paraît être dans une démocratie la forme normale du gouvernement ; car s'il existe des monarchies véritablement démocratiques, témoin l'Angleterre et ses Dominions, on s'explique difficilement comment le Chef d'un tel Etat peut ne pas être désigné par le peuple souverain mais, au contraire, être imposé en quelque sorte à celui-ci.

Dans une République, le peuple, pour exercer sa souveraineté, a à sa disposition deux formules tout à fait différentes. Il peut, soit se réserver l'exercice de la souveraineté, c'est-à-dire être son propre législateur, son propre administrateur ; soit, garder par devers lui la seule jouissance de la souveraineté et transmettre l'exercice de cette souveraineté à des représentants qui auront pour mission d'agir pour lui et de parler par sa bouche.

Dans le premier cas il y aura gouvernement direct du peuple ou gouvernement démocratique : « Si les citoyens dictaient des volontés — disait Sieyes — le grand oracle ce ne serait plus cet Etat représentatif, ce serait un Etat démocratique ». (1).

Dans le second cas, il y aura gouvernement indirect du

(1) F. Giraud : *La Crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif*. Girard Paris, 1905.

peuple ou gouvernement représentatif ou gouvernement parlementaire : « L'essence de la représentation — disait Roederer à l'Assemblée Constituante — est que chaque individu représenté vive, délibère dans son représentant, qu'il ait confondu, par une confiance libre, sa volonté individuelle dans la volonté de celui-ci ». (1).

La différence entre ces deux doctrines est très grande et les qualités et les défauts qu'elles contiennent furent de tout temps discutés.

Montesquieu, l'un des plus célèbres défenseurs du régime représentatif, soutint dans « L'Esprit des Lois » l'impossibilité, pour une grande nation, d'appliquer le gouvernement direct du peuple, et ne cachait pas sa crainte sur les grandes difficultés auxquelles se heurterait une petite nation pour se gouverner démocratiquement. « Comme dans un Etat libre tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative ; mais comme cela est impossible dans les grands Etats et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut faire par lui-même ». (2).

Rousseau, l'un des admirateurs du régime démocratique, fit, dans « Le Contrat Social » le procès du régime re-

(1) Séance du 10 août 1791.

(2) Livre XI : De la Constitution d'Angleterre.

présentatif. Mais si, contrairement à la doctrine de Montesquieu, il soutint la thèse de la perfection du régime démocratique dans les petits Etats, il tomba d'accord avec Montesquieu pour condamner le gouvernement direct du peuple dans les grands Etats. Ecoutons le philosophe : « L'idée des représentants est moderne ; elle nous vient du gouvernement féodal, de cet inique et absurde gouvernement dans lequel l'espèce humaine est dégradée et où le nom d'homme est en déshonneur. Dans les anciennes républiques, et même dans les monarchies jamais le peuple n'eut de représentants, on ne connaissait pas ce mot-là ». (1). Mais, s'imaginant que le gouvernement direct du peuple qu'il aurait dû logiquement conseiller, était impossible dans une grande nation, il ajoute : « Chez les Grecs tout ce que le peuple avait à faire, il le faisait par lui-même ; il était sans cesse assemblé sur la place. Il habitait un climat doux ; il n'était point avide ; des esclaves faisaient ses travaux ; sa grande affaire était la liberté. N'ayant plus les mêmes avantages comment conserver les mêmes droits ? Vos climats plus durs vous donnent plus de besoins ; six mois de l'année la place publique n'est pas tenable... je n'entends point par tout cela qu'il faille avoir des esclaves, ni que le droit d'esclavage soit légitime, puisque j'ai prouvé le contraire : je dis seulement les raisons pourquoi les peuples modernes qui se croient libres ont des représentants, et pourquoi les peuples anciens n'en avaient pas... Tout bien examiné, je ne vois pas qu'il

(1) Le Contrat Social, Livre III, page 15.

soit désormais possible au souverain de conserver l'exercice de ses droits, si la Cité n'est trop petite ». (1).

La grande erreur de Rousseau a été, il nous semble, de ne croire possible le gouvernement direct du peuple que dans les Etats à faible étendue parce que, d'après lui, ceux-là seuls permettent au peuple de délibérer en commun sur la place publique et de consulter, au même instant, tous les citoyens sur un point déterminé.

Rousseau était tellement convaincu que la réunion en un seul et même lieu de l'universalité des citoyens est indispensable pour assurer le gouvernement direct, tel que le pratiquaient les Athéniens sur l'Agora, les Romains sur le Forum et, de nos jours, les Suisses dans les Cantons à Landsgemeinde, qu'il n'a pas songé que dans un grand Etat tous les citoyens pourraient être consultés, non pas sur une seule place, mais au lieu même de leur résidence et que toutes ces voix dispersées sur tout le territoire mais affirmées sur un seul objet pouvaient, par ce procédé, qui est celui du referendum, obtenir un résultat identique à celui obtenu par une assemblée unique de citoyens.

On ne peut être que surpris que le referendum, qui est la formule moderne de consultation du peuple dans un grand Etat, n'ait pas attiré son attention. On admet, en effet, avec Rousseau que s'il était très facile aux citoyens athéniens de

(1) Le Contrat Social, Livre III, page 15.

se réunir au nombre de douze mille environ sur l'Agora, pour délibérer sur les affaires publiques, il serait absurde de songer à réunir tous les citoyens français, au nombre approximatif de quinze millions, sur une place de Paris, pour délibérer sur une loi constitutionnelle ou sur l'élection du Chef de l'Etat. Il est facile d'imaginer l'étendue de la place qui serait nécessaire pour une telle réunion, la voix de stentor que devraient posséder tous ceux qui auraient des propositions à soumettre, pour se faire entendre de tous, ainsi que le gâchis épouvantable et inévitable qui résulterait d'une telle réunion où tout le monde émettrait un avis et solliciterait la parole.

Mais fallait-il, parce que cette réunion de citoyens ne peut même pas être formulée en rêve, abandonner toute idée de consulter tous les citoyens, sans exception, sur un point déterminé ? Non pas ; le referendum a rendu très facile ce qui serait sans lui impossible.

S'agit-il d'élire le Chef de l'Etat ou de délibérer sur une disposition de loi constitutionnelle ou ordinaire ? Le citoyen n'a, pour cet objet, qu'à se rendre dans son bureau de vote et là — avec l'opinion qu'il aura pu se faire sur la question qui lui est soumise, grâce aux journaux, affiches, tracts, réunions publiques dans sa Ville, qui le renseigneront tout aussi bien, si non mieux, que s'il assistait à une réunion de quinze millions de citoyens — il pourra, sans aucun dérangement, formuler l'avis qu'on sollicite de lui.

Quoi qu'il en soit, l'influence de ces deux philosophes

fut si forte sur les Hommes de la Révolution que ceux-ci, comme subjugués, aveuglés par ces principes pourtant si contradictoires, donnèrent, du même coup, raison à la théorie de Rousseau sur l'indivisibilité et la non-représentation de la volonté du peuple et à la théorie de Montesquieu sur l'impossibilité du gouvernement direct, en insérant dans la Constitution des 3-14 septembre 1791, ARTICLE 1^{er} : La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible, elle appartient à la Nation. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. — ARTICLE 2 : La Nation, de qui émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation.

Nous n'avons, personnellement, jamais pu comprendre comment une souveraineté qui est, dans l'article 1^{er}, une, indivisible, inaliénable et qui ne peut être attribuée à aucune section du peuple ni à aucun individu, peut, dans l'article 2, n'être exercée que par délégation, et nous sommes d'accord avec M. Duguit qui déclare que « la souveraineté nationale étant par définition une et indivisible, implique la suppression sur le territoire national de toutes collectivités investies de droits de puissances ». (1). « On dit bien — poursuit M. Duguit — pour tâcher de concilier ces contraires, que l'Etat national fait volontairement concession d'une partie de sa souveraineté, qu'il détermine lui-même l'étendue de cette concession, qu'il peut toujours la retirer, qu'il conserve ainsi

(1) Les transformations du Droit public, A. Collin, Paris, 1925, page 19.

la souveraineté dans son indivisible totalité, cela n'empêche point que pendant que dure cette concession il y a sur le territoire national une personne de puissance publique, possédant quelques prérogatives de la souveraineté et formant comme un fragment de la personnalité nationale. Or cela est tout à fait inconciliable avec l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté. (1).

Toutefois, malgré la confusion de ses termes, la Constitution française des 3-14 septembre 1791 a été la première à affirmer la souveraineté du peuple et à jeter les bases de la démocratie directe qui s'est nettement affirmée dans la Déclaration des Droits des 21-22 septembre 1792 et dans la Constitution du 5 Fructidor An III.

Cent quarante ans se sont écoulés depuis cette constitution, postérieure de dix ans à celle des Etats-Unis d'Amérique et, depuis cette époque, une très forte poussée, en vue de l'application des principes démocratiques, est constatée dans de nombreux Etats.

Les Etats-Unis sont devenus un vaste laboratoire politique dans lequel les expériences de Self-government ont été tentées et ont réussi au delà de toute espérance. La Constitution fédérale des Etats-Unis et les Constitutions des Etats particuliers, purement représentatives au début, ont été démocratisées par de nombreuses conventions qui ont reconnu au peuple le droit d'intervenir personnellement et directe-

(1) Duguît, *op. cit.* p. 19.

ment dans certaines matières qui exigeaient autrefois l'intervention des représentants.

En ce qui concerne la Constitution fédérale, avant 1913 les membres du Sénat étaient élus par les législatures des Etats ; depuis cette date, le Sénat des Etats-Unis est élu par le peuple. (1). De 1781 à 1804 le Président des Etats-Unis fut élu par un collège électoral analogue au collège des Cardinaux ; depuis 1804 il est élu par un nombre d'électeurs, désignés par le peuple, égal au nombre total des Sénateurs et des Représentants de chaque Etat (2) ; mais, nous savons que les « candidats électeurs présidentiels » au cours de leur campagne électorale, font connaître à leurs électeurs le candidat présidentiel qu'ils soutiennent et pour lequel ils s'engagent à voter s'ils sont élus. Ainsi, malgré le caractère représentatif de l'élection ou d'élection au deuxième degré, celle-ci est en fait exercée directement par le peuple, de sorte que le Président des Etats-Unis n'est pas élu par environ cinq cents électeurs présidentiels mais bien par quelque quarante millions de citoyens.

Certes, malgré les termes de leur constitution qui affirme le principe que « tout gouvernement dérive ses pouvoirs du consentement des gouvernés » (3), les Constituants américains n'ont pas accordé, dès le début, au peuple, l'exercice de tous les droits proclamés. Ils conservèrent le suffrage

(1) Amendement XVII.

(2) Amendement XII.

(3) Déclaration de l'Indépendance des Etats-Unis.

restreint et n'appliquèrent que progressivement, dans les Constitutions des Etats particuliers, les principes démocratiques insérés dans la Déclaration des Droits. Le suffrage universel, l'intervention du peuple en matière législative, le droit d'initiative et de révocation populaire, l'électorat des femmes n'ont été conférés que récemment, mais il semble que ces progrès lents et ininterrompus n'ont assuré que mieux le succès des idées démocratiques dans une nation qui eut le mérite d'expérimenter sur une grande échelle, en raison de l'importance de sa population, des principes que les plus grands théoriciens s'accordaient à vouer à un échec certain.

Malgré ces prophéties, le vaisseau de l'Etat américain s'est élancé, toutes voiles déployées, vers la mer inexplorée de la démocratie ; il en sonde chaque jour les fonds, en mesure l'étendue, nous communique le résultat de ses expériences et celles-ci ont paru si convaincantes à de grandes nations telle que l'Allemagne que, lors de l'élaboration de la Constitution de 1919, c'est sur les résultats acquis par la grande nation américaine que se sont basés les constituants allemands pour doter leur pays d'une Constitution profondément démocratique.

Depuis la Constitution de Weimar du 11 août 1919, le citoyen allemand est appelé à donner son avis sur la Constitution de son pays ; ainsi en décident les articles 73 et 76 qui stipulent que la revision de la Constitution devra être ratifiée par le suffrage universel si le président du Reich ou le Reichsrat l'exigent. Il est également appelé, aux termes de l'article 74, à trancher les conflits qui peuvent surgir en-

tre les deux Chambres : le Reichstag et le Reichsrat. L'article 43 lui donne le droit d'intervenir, non seulement dans l'élection du Président du Reich, mais encore dans sa révocation. Aux termes de l'article 18 il décide souverainement dans les modifications territoriales.

L'énumération des droits sus-visés conférés au citoyen allemand ne peuvent être exercés par lui que sur l'initiative du président du Reich ou des deux Chambres. Cela n'a pas paru suffisant au constituant de 1919 qui a inséré dans l'article 73 § 3 une disposition reconnaissant au peuple le droit d'initiative le plus étendu. Ainsi, dans l'hypothèse où le législateur ne paraîtrait pas assez actif, le peuple puiserait, dans l'article 73 § 3, le droit de réveiller son énergie somnolente, de mettre en branle la machine parlementaire et d'obliger le législateur à agir conformément au désir du peuple.

Nous trouverons tout cela dans la démocratie Suisse. Les droits de vote et d'initiative populaires que nous venons d'énumérer ont été exercés par les citoyens suisses bien avant les citoyens américains et allemands. A l'exclusion du Canton de Fribourg, lequel en matière communale conserve un régime représentatif, les autres cantons ont conservé depuis la plus haute antiquité, un gouvernement direct du type municipal (1).

Dans ce gouvernement direct le peuple fait les lois,

(1) Curti : Le referendum, Législation populaire en Suisse. Giard, Paris 1905, p. 299.

nomme les magistrats et les officiers, et les députés qu'il élit n'ont d'autre rôle à jouer que celui de faire tel rapport ou préparer tel projet qui leur est soumis par le peuple. Ainsi, dans le Valais, les députés ont coutume de se réunir en Mai et en Décembre, dans le château de Majona à Sion, afin de rendre compte de leur mandat à leurs électeurs et de prendre l'avis de ceux-ci. (1).

Mais, si l'application des principes démocratiques paraît relativement facile dans un tout petit Etat tel que la Suisse, dont la population totale n'atteint pas celle du département de la Seine, cet exemple ne paraissait pas décisif pour lancer, dans la voie, des Etats ayant une population supérieure à cent millions d'individus. C'est pourtant ce qu'il advint : le vaisseau démocratique après avoir vogué dès l'antiquité, sur la mer Egée et sur le lac de Genève, sillonne maintenant tous les océans et fait flotter son drapeau dans les trois quarts des Etats.

M. Seignobos (2) et M. A. Tardieu (3) nous informent

(1) Curti, ouvrage cité, page 11.

(2) Le Progrès Civique, n° du 8 avril 1924.

(3) M. André Tardieu : L'Heure de la Décision. Flammarion, Paris, 1934, page 121. — La Réforme de l'Etat. Flammarion, Paris, 1934, pages 97, 98.

NOTE. — Notre thèse était terminée depuis Septembre 1933, lorsque nous avons eu le plaisir de prendre connaissance, en 1934, des deux ouvrages de M. André Tardieu : « L'Heure de la Décision » et « La Réforme de l'Etat » et de constater combien, sur certaines réformes de l'Etat, nous soutenons les mêmes arguments que ceux développés par M. Tardieu.

Nous avons cru utile de compléter notre étude en rapprochant les idées maîtresses développées dans ces deux ouvrages, telles que le referendum et le vote féminin, des idées que nous présentons, ici même, en faveur du gouvernement semi-direct.

Celles-ci visant, très sensiblement, l'évolution des principes démocratiques, retiendront tout particulièrement notre attention.

En en 1790 le monde ne comptait que trois Républiques : la Suisse, les États-Unis et Haiti qui était noire : trois républiques seules et elles étaient consanguines. La Grande-Bretagne, la France et les Pays-Bas formaient alors l'absolutisme. Un siècle plus tard, sur cinquante-huit États souverains, qui ont remplacé dans le monde les monarchies dispersées, quarante-trois sont des Républiques, y compris les Dominions Britanniques qui sont en fait de véritables Républiques. L'Europe qui ne comptait que trois Républiques en 1790, en compte maintenant quatorze.

En présence de cette poussée démocratique qu'elle a vu l'arrivée de la France ? S'est-elle fermée à cause de pré et à empêcher les efforts louables et dignes de cette expérience, mais sans entrer dans la voie tracée par ses devanciers ? ou bien s'est-elle fermement tenue dans la même et a-t-elle aussi défendu et appliqué, dans ses institutions, les principes démocratiques ?

Mais pourquoi poser la même question ? Ne sait-on pas que la France fut de tout temps le soutien des idées démocratiques, qu'elle a suivi de près les efforts accomplis par les États-Unis : mieux même, qu'elle a tenté à deux reprises pour assurer leur indépendance et qu'ainsi elle a contribué au succès des idées démocratiques qui forment aujourd'hui la chartre d'un pays de plus de cent millions d'habitants ?

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen des 2-14 septembre 1790, qui n'est postérieure que de six ans à la Déclaration des droits des citoyens américains, ne

lui est-elle pas en tous points semblable ? La Convention Nationale, par la voix de Danton, n'a-t-elle pas posé le principe « qu'il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptée par le peuple ? » (1).

L'Acte constitutionnel du 24 juin 1793 ne précise-t-il pas que le peuple souverain est l'universalité des citoyens français et que lui seul délibère sur les lois ? (2).

La Constitution de la République, du 5 Fructidor An III, n'a-t-elle pas été proclamée « Loi fondamentale de la République, en vertu de l'acceptation du peuple, le 1^{er} Vendémiaire An IV » ?

Il apparaît nettement, dans tout ce qui précède, que l'application des principes démocratiques a été l'unique objet des Hommes de la Révolution, lesquels désiraient, en tous points, suivre la voie tracée par la grande République américaine ; et ces idées sont, sous la Révolution, si profondément ancrées que, même sous le Consulat et les deux Empires, les principes démocratiques — qui ne paraissent compatibles qu'avec un gouvernement républicain — subsistent et le peuple, et non ses représentants, est fréquemment appelé à donner son avis sur les projets qui lui sont soumis.

Il est vrai que le procédé change. Si, pendant la Révolution le peuple était consulté sur des projets de constitu-

1792 (1) Déclaration de la Convention Nationale du 21 septembre

(2) Constitution du 24 juin 1793, articles 7 et 10.

tion et pouvait, en toute indépendance, donner son avis, il n'en est pas de même sous le Consulat et les deux Empires. On ne demande pas au peuple s'il est partisan du Consulat ou de l'Empire puis, dans l'hypothèse d'un avis favorable, s'il tient à désigner, en qualité de Consul ou d'Empereur, tel citoyen de son choix. Non : on lui pose une question devant laquelle il lui est difficile de reculer. On lui demande, par exemple, comme dans l'arrêté des Consuls du 20 Floréal An X : Napoléon Bonaparte sera-t-il Consul à vie ? ou, comme dans le Sénatus Consulte du 28 Floréal An XII : Le peuple veut-il l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe, naturelle de Napoléon Bonaparte ? ou, encore, comme dans le procès-verbal des Séances du Sénat des 6-7 novembre 1852 : Le peuple veut-il investir Louis-Napoléon du pouvoir que nous pensons devoir lui être conféré ?

Comme on le voit, les réponses à de pareilles questions sont, sous une forme habile, plutôt dictées au peuple que laissées à son appréciation. Il ne pourrait pas, par exemple, décider qu'il adopte le Consulat ou l'Empire mais que le 1^{er} Consul ou l'Empereur qu'on lui propose n'est pas celui qu'il désire. Il est obligé de décider par un seul oui, ou par un seul non, et sur la constitution de son pays et sur le citoyen qui exercera la première charge de l'Etat. Dans l'hypothèse où il désirerait l'Empire, mais avec un autre empereur que celui qu'on lui propose, s'il tient avant tout à l'Empire, il lui faudra voter pour la proposition qui lui est soumise et s'imposer une forme de gouvernement qui n'est pas celle qu'il souhaitait.

Le plébiscite-referendum (car un seul et unique bulletin servait à ces deux usages) compris sous cet angle, ne pouvait être qu'une illusion accordée au peuple d'exercer la souveraineté.

Napoléon I^{er}, qui possédait une profonde psychologie des foules, n'ignorait pas les heureux effets de cette liberté muselée qu'il accordait au peuple et les résultats furent ceux qu'il escomptait. C'est par 3.568.885 voix sur 3.577.259 qu'il fut Consul à vie. C'est par 3.321.675 « oui » contre 2.599 « non » qu'il fut sacré Empereur.

Il ne restait à Napoléon III qu'à suivre l'exemple de son illustre oncle ; c'est ce qu'il fit et c'est par 7.824.189 voix contre 253.145 qu'il reçut la couronne impériale.

Mais, si le peuple, durant le Consulat et l'Empire, n'exerçait pas un pouvoir souverain aussi étendu que sous la Révolution, du moins conservait-il l'illusion qu'il décidait souverainement. Depuis 1870, le peuple ne possède plus le droit d'intervention directe ni même l'illusion d'exercer ce droit et, sans qu'il ait été consulté sur la question de savoir s'il acceptait de confier à ses représentants l'exercice de la souveraineté, ceux-ci, dans la Constitution des 24-25 février, 16 juillet 1875, se sont réservés l'exclusivité de cette fonction et le peuple paraît même se familiariser avec cette idée qu'il peut très bien, sous un régime démocratique — lequel ne nous paraît s'expliquer que par l'intervention directe ou semi-directe du peuple — se réserver la souveraineté, par essence, une, indivisible et inaliénable, tout en divisant et

en aliénant, en faveur de ses représentants, l'exercice de cette souveraineté.

La démocratie ainsi comprise est-elle la vraie démocratie, telle que prétendent l'appliquer de nos jours les citoyens suisses, américains et allemands, ou bien déguise-t-elle, sous un mot symbolique, une des formes de la dictature législative ?

Chaque nation, mieux chaque gouvernement, pour les besoins de sa cause, entend donner de la démocratie une définition particulière et la Grèce antique avait, certes, une conception de la démocratie qui ne pourrait que surprendre les démocrates américains, suisses, allemands et français, lesquels ont entre eux une idée bien différente sur la portée de cette doctrine politique.

Dans la République athénienne, les citoyens, au lieu de servir l'Etat — ce qui est la conception moderne de la démocratie — instituèrent la démocratie dans le but de se faire servir par l'Etat et de vivre en parasite, sous le vague prétexte de légiférer et d'administrer. Cela n'empêcha pas Montesquieu, parlant de la vertu nécessaire dans une démocratie de déclarer, dans « l'Esprit des Lois » (1) : Il ne faut pas beaucoup de probité pour qu'un gouvernement monarchique ou un gouvernement despotique se soutiennent. La force des lois dans l'un, le bras du prince toujours levé

(1) Livre III : Des principes des trois gouvernements. Du principe de la démocratie.

dans l'autre, règlent ou contiennent tout. Mais dans un Etat populaire, il faut un ressort de plus qui est la vertu. Ce que je dis est confirmé par le corps entier de l'Histoire et est très conforme à la nature des choses ». Pour étayer sa thèse, Montesquieu poursuit : « Les politiques grecs, qui vivaient dans le gouvernement populaire, ne reconnaissaient d'autre force qui put les soutenir que celle de la vertu... »

Or, ce qu'affirme Montesquieu ne nous paraît pas confirmé par le corps entier de l'Histoire. Quand il cite, en exemple, la démocratie grecque qui puisait toute sa force dans la vertu de ses citoyens, l'Histoire elle-même est unanime à constater que la grandeur de la démocratie grecque et tout particulièrement d'Athènes a reposé sur l'exploitation que cette ville a exercée sur ses alliés (1) et, l'exploitation, qu'elle s'exerce entre individus ou entre Etats, ne nous paraît pas être une vertu très recommandable, sinon la vertu telle que la définit Montesquieu dans son livre V : La vertu, dans une République — dit-il — est une chose simple : c'est l'amour de la République ; c'est un sentiment et non une suite de connaissances ; le dernier homme de l'Etat peut avoir ce sentiment comme le premier... l'amour de la patrie conduit à la bonté des mœurs et la bonté des mœurs mène à l'amour de la Patrie.

Examinons brièvement l'histoire d'Athènes aux V^e et

(1) Laurent : *Essais d'Histoire Sociale : La Grèce antique*, Paris, 1933, p. 203.

IV^e siècles av. J.C. et voyons si les Athéniens possédaient la vertu que se plaît à leur reconnaître Montesquieu.

Quand Athènes, au V^e siècle, eut détruit la flotte perse, les cités grecques, qui craignaient un retour offensif des Perses, sollicitèrent d'Athènes, alors à l'apogée de sa puissance, de former une amphictionnie (1). Athènes accepta cette proposition qui était toute à son avantage, car elle lui permettait, à la fois, d'étendre au loin son prestige et d'avoir la haute main sur cette confédération qui transformait en un vaste empire une cité de trente mille citoyens.

Pour assurer leur protection, les alliés d'Athènes s'employèrent à développer la flotte en fournissant des navires qu'ils armèrent et équipèrent à leurs frais. Athènes, qui avait désormais sa flotte entretenue par ses alliés, consacra les ressources qu'elle réservait jadis à sa marine, à bâtir un port et une ville au Pirée et à assurer la prospérité du commerce et de l'industrie. Le développement économique de la Cité entraîna son développement politique. L'Agora, qui était primitivement le marché où se donnaient rendez-vous, à n'importe quelle heure du jour, tous ceux qui venaient traiter des affaires, devint la place publique où l'on délibéra sur les affaires de la Cité. Cette transformation s'effectua progressivement ; les industriels et commerçants, leurs affaires traitées, commentaient les nouvelles politiques et échangeaient leurs idées. Aux marchands et aux clients se mêlè-

(1) Laurent : *La Grèce antique*, p. 199.

rent les curieux, et surtout les politiciens, qui profitèrent de cette affluence pour développer leurs idées politiques.

Désormais l'Agora servit de marché et de place destinée aux réunions politiques et le peuple qui assistait à ces réunions en curieux, désira y participer plus activement et acclama les théories de Périclès en faveur de la démocratie.

Dès que la démocratie fut organisée, ses partisans exigèrent la publication des lois et l'application la plus absolue de l'intervention du peuple en matière législative et administrative. La publication des lois recommença à répandre l'usage des lois écrites qui avait presque disparu durant plusieurs siècles (1). L'application de l'intervention directe du peuple fit de tous les citoyens des égaux, tous aptes à délibérer à l'Assemblée, à exercer toutes les fonctions publiques et à participer à toutes les fêtes (2). Il convient de préciser que seuls les citoyens pouvaient prétendre à l'exercice des fonctions publiques à l'exclusion des esclaves qui n'avaient d'autre mission à remplir que celle d'assurer le pain de l'Empire.

La démocratie comprise sous cet angle n'était dans la Cité grecque qu'une sorte d'aristocratie, car un nombre au moins égal d'esclaves et de métèques vivaient à côté des citoyens qui n'étaient dans l'Attique qu'une minorité (3) et

(1) M. Glotz : *La Cité Grecque*, p. 123.

(2) M. Glotz : *La Cité grecque*, p. 152.

(3) Glotz : *op. cit.*, p. 149.

comme les mètèques employaient tous les moyens (par mariage ou adoption) pour se pousser dans la classe des citoyens, en vue d'éviter ces abus, Périclès fit voter une loi en 451 / 0 qui ne conférait la qualité de citoyen athénien qu'à ceux qui étaient nés de père et de mère athéniens.

La démocratie absolue prônée par Périclès, faisant de tous les citoyens des législateurs, des magistrats et des fonctionnaires ; le peuple étant occupé à légiférer, à juger et à administrer, comment pouvait être assurée la vie d'une cité dont tous les membres entendaient vivre en parasite aux crochets de l'Etat ?

Certes, Athènes disposait des mines de plomb argentifère du Laurium qui rapportaient de gros bénéfices et, par les taxes qu'elle avait instituées sur les étrangers, elle pouvait entretenir un grand nombre de fonctionnaires (1). Toutefois, elle ne pouvait, sans danger, prélever dans son budget les sommes nécessaires pour entretenir les trente mille citoyens athéniens qui entendaient vivre à ne rien faire.

Fort heureusement pour elle, les alliés, qui étaient essentiellement pasteurs et agriculteurs et qui ne se sentaient aucune vocation maritime, manifestèrent le désir de retourner à leurs champs et à leurs pâturages qu'ils avaient, avec regret, délaissés, et proposèrent à Athènes de ne contribuer,

(1) M. Laurent, *op. cit.*, p. 200.

à l'avenir, qu'en argent et non plus en hommes et en matériel, à l'entretien de la flotte des alliés (1).

Athènes fut trop heureuse d'accepter une telle proposition qui lui permettait d'appliquer, en partie, les idées chères à Périclès. En effet, sur les trente mille citoyens athéniens, dix mille environ furent occupés à assurer la construction, l'entretien, l'embarquement des navires et de participer à la vie publique, en émargeant au budget de l'Etat alimenté par les alliés.

Dix mille autres citoyens athéniens furent chargés d'administrer et de juger les différends entre les citoyens des cités alliées ou entre les cités elles-mêmes et comme ce nombre de fonctionnaires et de magistrats était disproportionné à l'importance de la fonction qu'ils avaient à remplir, Athènes augmenta, sans cesse, la contribution due par les alliés, lesquels ne pouvaient que supporter l'hégémonie qu'elle leur imposait et se voyaient contraints d'accepter de prétendus services dont ils se seraient bien passés (2).

Ainsi Athènes avait résolu le difficile problème d'occuper au service de la Cité, les deux tiers de ses concitoyens. Ceux-ci se réunissaient quatre fois par mois pour voter les dispositions législatives soumises à leurs sanctions ; la première assemblée fut appelée « principale », les trois autres

(1) Laurent, *op. cit.* p. 199.

(2) Laurent, *op. cit.*, p. 200.

séances supplémentaires portèrent le nom de « légales » (1).

Mais, dans ce gouvernement direct du peuple les prolétaires étaient en majorité ; ils votaient sans cesse des lois en leur faveur et la classe aisée en était réduite à enregistrer les délibérations du peuple qui lui causaient de graves préjudices. C'était l'institution des repas publics qui étaient à la charge des riches ; c'étaient les fêtes publiques qui leur incombaient et le nombre allait sans cesse croissant rendant croissantes les dépenses (2).

Or, le troisième tiers des citoyens était composé de paysans et de pasteurs domiciliés loin d'Athènes ; ceux-ci ne se rendaient jamais aux délibérations publiques pour apporter leurs suffrages. La vie politique ne les désintéressait certes pas, mais il leur aurait fallu quitter leurs champs ou leurs pâturages et compromettre leur situation pour l'exercice d'une fonction qui ne leur assurerait point un bénéfice aussi important que celui qu'ils tiraient de l'exercice de leur profession (3).

La classe aisée vit dans ces citoyens, volontairement à l'écart de la vie politique, de précieux auxiliaires et elle imagina de les attirer à l'Agora en leur assurant des indemnités compensatrices des journées de travail qu'ils perdaient durant leur présence aux délibérations

(1) Glotz, *op. cit.*, p. 183.

(2) Laurent, *op. cit.*, p. 201.

(3) Laurent, *op. cit.*, p. 198.

Désormais, la presque unanimité des athéniens passa son temps à légiférer, pendant que les cités alliées et les riches athéniens nourrissaient et subventionnaient les parasites qui ne voyaient dans la politique qu'une excellente occasion de vivre sans travailler.

Il va de soi que les Athéniens attirés à l'Agora devinrent les clients des citoyens aisés qui leur accordaient des subsides et votèrent toujours avec leurs patrons contre les mesures prises par les prolétaires. La classe aisée, adverse de la démocratie, avait décidé de favoriser les excès de la démocratie pour mieux combattre une doctrine qui ne correspondait pas à ses aspirations. Cette tactique réussit parfaitement pour le plus grand dommage de tous, sauf des alliés d'Athènes qui profitèrent des luttes fratricides auxquelles les Athéniens se livraient pour mettre un terme à la dictature dont ils étaient l'objet.

Ainsi sombra, sous la coalition de tous ceux qui en abusèrent, une démocratie qui ne fut fondée que sur l'esclavage et qui ne se maintint que par la corruption (1).

« Une fois que le peuple avide a été gorgé de largesses — dit Polybe, dans son exposé sur les excès de la démocratie — c'en est fait de la démocratie ; elle se change en un régime de violence et de force brutale, car lorsque la foule est habituée à manger le bien d'autrui et à compter pour

(1) Glotz, op. cit., p. 378, 395, 396.

vivre sur l'avoir du prochain, il suffit qu'elle trouve un chef ambitieux et hardi mais exclu, par sa pauvreté, des honneurs publics, pour qu'on en arrive au règne du poing et ce ne sont plus que menaces, proscriptions et partages de terres ». (1).

On comprend combien il fut facile à Philippe de Macédoine de soumettre, par la force, une cité où tout le monde était maître et personne ne savait commander. Vaincue à Chéronée en 338, Athènes perdit sa puissance politique et ne s'était pas relevée quand elle fut asservie par Rome.

Certes, une pléiade de grands hommes a donné à Athènes une aurore impérissable. Ses écoles, où les maîtres enseignaient l'art de bien dire, firent d'elle une ville qui brilla du plus vif éclat, et Périclès ne manquait pas d'affirmer que « la constitution qui régit Athènes sert de modèle aux autres peuples et ne les imite point. Son nom est démocratie, parce qu'elle vise l'intérêt non d'une minorité mais du plus grand nombre » (2). Cependant en examinant les choses de plus près on constate que les démocrates athéniens, qui se faisaient les champions de la liberté, ne la comprenaient que pour eux et ne voulaient point l'admettre en faveur de leurs alliés ; on constate aussi que si la constitution athénienne était voisine de la démocratie, en ce qu'elle assurait la participation directe des citoyens aux

(1) Glotz, op. cit., p. 378.

(2) Glotz, op. cit., p. 167.

affaires publiques, elle était, par certains côtés, aristocratique, parce qu'elle était le seul privilège des prolétaires, à l'exclusion des esclaves qui formaient dans cette cité une classe de prolétaires inférieurs chargés de tous les devoirs et privés des droits de citoyen ; par certains côtés, encore, elle était anarchique parce qu'elle toléra, encouragea même, la corruption ainsi que les luttes fratricides qui ruinèrent la Cité et la livrèrent au vainqueur pieds et poings liés.

De tout ce qui précède il nous paraît difficile d'admettre avec Montesquieu, que les politiques grecs qui vivaient dans le gouvernement populaire, ne reconnaissaient d'autre force qui put les soutenir que celle de la vertu. Si d'après Montesquieu « les politiques d'aujourd'hui ne nous parlent que de manufactures, de commerces, de finances, de richesses et de luxe même » (1) il faut reconnaître que les Grecs connurent aussi le triomphe de l'insatiable passion pour le gain (2). Il faut voir ce qui se passe en Grèce « — dit M. Glotz dans la Cité grecque — ». La puissance de l'argent s'étend et corrompt les consciences. Ceux qui ont de quoi vivre veulent être riches, les riches veulent l'être davantage... Tout s'achète, tout a son prix et la richesse est la mesure des valeurs sociales... Les nouveaux riches tiennent le haut du pavé... la politique aussi est une affaire ; les plus honnêtes travaillent pour une classe, les autres cherchent pour eux seuls les profits du pouvoir et dissimulent à peine

(1) L'Esprit des Lois. Livre III. Du principe de la démocratie.

(2) Glotz, op. cit., p. 365.

leur vénalité... pour une bonne partie du peuple-roi, siéger au conseil ou au tribunal, c'est moins l'accomplissement d'un devoir ou l'exercice d'un droit qu'un gagne-pain (1).

Dans la démocratie athénienne, dont nous venons d'examiner brièvement l'histoire, le citoyen prenant part à toutes les délibérations précédant le vote du texte législatif, les modes de votation étaient fort simples ; le vote par main levée était le plus fréquemment employé et, exceptionnellement dans des affaires graves, le vote secret avait lieu par la « fève » ou par la « feuille de laurier » qui consistait à déposer dans une urne, une fève ou une feuille de laurier en faveur de l'adoption ou du rejet de la proposition.

De nos jours la technique démocratique a imaginé plusieurs modes de votations qui ont remplacé ces moyens primaires ; c'est à les définir que nous consacrerons les chapitres suivants sur les différents modes de votation.

Nous avons, supra (2) souligné que chaque nation, pour les besoins de sa cause, entendait donner de la démocratie une définition particulière. Toutefois, les démocraties américaine et allemande se rapprochent sensiblement, tous les jours, de la démocratie suisse et, chose qui étonnerait Rousseau et Montesquieu, appliquent, avec quelque succès, à deux immenses Etats, le gouvernement direct du peuple qui fut,

(1) Glotz, op. cit., p. 364 à 368.

(2) page 16.

depuis la plus haute antiquité, le seul privilège d'un certain nombre de cantons suisses.

En présence de ces progrès et de ceux non moins sérieux accomplis depuis la guerre par une multitude d'Etats vers le gouvernement direct du peuple, la France, qui au début de la Révolution, avait ouvert la voie et donné l'exemple, a, depuis 1875, arrêté tout progrès dans ce sens et s'oriente vers le parlementarisme qu'elle estime être une des formes supérieures de la démocratie.

Renonce-t-elle à l'intervention directe du peuple parce que les expériences qu'elle a tentées ne lui ont apporté que désillusion, en présence des deux Napoléon qui ont eu recours au peuple pour arriver à leur fin ? Suppose-t-elle que ses citoyens ne lui paraissent pas suffisamment éduqués pour intervenir directement dans certains actes politiques ?

C'est de l'étude des doctrines démocratiques, telles qu'elles furent appliquées dans la Grèce antique et telles qu'elles le sont de nos jours en Suisse, en Amérique et en Allemagne, que nous pourrons établir si la France est toujours la gardienne vigilante de la démocratie ou si, pour prétendre à cette fonction et à ce titre il lui faut évoluer vers l'intervention directe du peuple ou l'une des formes atténuées de cette intervention.

Si nous nous sommes proposé de limiter notre étude aux Républiques suisse, américaine, allemande et françai-

se, quoique le nombre de Républiques démocratiques soit, à l'heure actuelle, plus élevé, c'est parce que ces Républiques renferment chacune un type tout à fait différent de démocratie.

Nous aurons, en effet, à étudier :

a) Dans la Suisse, une République à faible population dotée du gouvernement direct le plus absolu.

b) Dans les Etats-Unis, une République à forte population qui a tenté l'expérience démocratique depuis un siècle et demi.

c) Dans l'Allemagne, une République à forte population qui a appliqué, depuis peu, les principes démocratiques.

d) Dans la France, une République qui a propagé, plus qu'aucune autre nation, sans doute, les idées démocratiques, qui les a appliquées sous diverses formes et qui évolue maintenant vers une nouvelle formule de démocratie capable, d'après elle, d'assurer le maximum de liberté et de civisme à ses concitoyens.

Toutefois, avant d'aborder notre sujet il nous apparaît nécessaire d'examiner comment, dans une démocratie, le peuple peut exercer la mission qui lui est confiée ; quels sont les divers modes d'intervention dont il dispose pour exercer son pouvoir législatif ou son pouvoir de suffrage. Cet examen sur les divers modes d'intervention du peuple va faire l'objet du chapitre suivant.

Qu'il me soit permis de remercier, tout particulièrement M. le Professeur Lalouel, Directeur de l'Institut des Sciences politiques, pour les précieux conseils qu'il a bien voulu me prodiguer. Il m'est agréable de souligner combien ses conseils ont facilité ma tâche et combien est grande ma reconnaissance envers celui qui a suivi mes études, les a guidées et m'a permis de subir les examens en vue du Doctorat es-Sciences politiques.

PREMIERE PARTIE

Divers modes d'intervention du peuple

- 1° Différence entre le referendum et le plébiscite.
 - 2° Referendum de ratification.
 - 3° Referendum de consultation.
 - 4° Droit d'initiative.
 - 5° Plébiscite.
-

CHAPITRE PREMIER

DIFFERENCE ENTRE LE REFERENDUM ET LE PLEBISCITE

Si l'on s'en tient à la terminologie employée par certains auteurs (1) aucune différence ne caractérise les deux termes : referendum et plébiscite : lesquels sont employés indistinctement pour désigner l'intervention directe du peuple soit en matière législative, soit en matière électorale.

Montesquieu, dans « L'Esprit des Lois » (2) ne prononce que le mot « plébiscite » : Dans les disputes — dit-il — en-

(1) Dictionnaires Larive et Fleury et Larousse.

L'Homo : Histoire ancienne. Brodard, Paris, p. 24-91.

(2) Livre XI : De la puissance législative dans la République romaine.

gagées entre les sénateurs, les patriciens et les plébéiens, ces derniers gagnèrent ce point que seuls, sans le Sénat et sans les patriciens, ils pourraient faire des lois qu'on appela « plébiscites ».

Ortolan, comme Montesquieu, ne parle que du plébiscite et, dans sa « Législation romaine » (1) il nous enseigne que les plébiscites naquirent en l'an 265 de Rome, des assemblées présidées par les plébéiens ; que les délibérations de ces assemblées portèrent, au début, le nom de « Concilia » — qui marquait leur caractère de conciliabule — puis celui de « plébiscite » (ordre des plébéiens).

M. le Professeur Weis indique que le traité du 10 mai passé entre la France et la Suède, relatif à la rétrocession de l'île St-Barthélemy à la France, a fait l'objet d'un « plébiscite » de la part de la population, lequel plébiscite a donné à la France la presque unanimité des suffrages exprimés (2).

Les rédacteurs du Traité de Versailles du 28 juin 1919 ont employé le mot « plébiscite » pour désigner le suffrage du peuple sur les projets d'adjonction ou de cession de territoires : C'est par un plébiscite que la population du Bassin de la Sarre sera appelée à indiquer ses aspirations relativement à la souveraineté sous laquelle doit être placé le pays (3).

(1) Législation romaine, 1842, 2^e édition, p. 73.

(2) Manuel de Droit international privé. Larose, Paris 1905, p. 185.

(3) Article 45.

Sous la période révolutionnaire et sous celles du Consulat et des deux Empires, le terme « plébiscite » est employé, non plus pour désigner l'intervention du peuple en matière législative mais, au contraire, pour qualifier le suffrage du peuple relatif à l'élection du Chef de l'Etat. (1).

Devant cette terminologie quelque peu confuse il nous a semblé que si le plébiscite et le referendum servent à qualifier, tous deux, les suffrages du peuple, il convenait de donner à ces différents suffrages un terme particulier.

En effet, dans un gouvernement démocratique l'intervention du peuple peut s'exercer de diverses façons : le peuple peut, soit remplir la fonction législative en délibérant lui-même sur la loi, soit exercer la fonction élective en procédant lui-même à la nomination du Chef de l'Etat. La fonction législative était tout à fait différente de la fonction élective, pour mieux marquer cette différence nous nous sommes proposé — d'accord nous semble-t-il avec certains auteurs (2) — de désigner par le terme « referendum » l'intervention du peuple en matière législative, et par celui de « plébiscite » l'intervention du peuple en matière élective.

Ainsi, le peuple procèdera au referendum quand il fera

(1) S. C. 14 Thermidor an X et 15 Brumaire an XIII. Procès-verbal du 9 décembre 1852. Recueil Général des Lois, 1852 p. 15.

(2) Bonnard : *Eléments de droit public* ; Sirey, 1925, p. 13-14.
Hauriou : *Précis de Droit constitutionnel*, Sirey 1930, pages 2, 61, 93, 206 et s.

A. Tardieu : *L'Heure de la décision*. Flammarion 1934, p. 228-229 ; *La Réforme de l'Etat*, Flammarion 1934, p. 107.

acte de législateur, c'est-à-dire quand il délibèrera dans les projets de lois constitutionnelles ou ordinaires, dans les cessions ou adjonctions de territoires, dans les traités de paix ou de guerre, et il procèdera au plébiscite quand seule l'élection ou la révocation d'un homme politique ou d'un fonctionnaire sera soumise à son examen.

CHAPITRE DEUXIÈME

LE REFERENDUM DE RATIFICATION, OU VETO

Le referendum est le terme générique qualifiant les diverses interventions du peuple en matière législative, car le peuple, dans la démocratie, a à sa disposition plusieurs moyens de faire acte de législateur et il lui est loisible de graduer sa part d'intervention ainsi que celle qu'il accorde à ses représentants.

Le procédé qui limite le plus la participation du peuple est assurément « le referendum de ratification, ou veto ». Par là le peuple laisse au législateur l'initiative de proposer une loi ainsi que le soin de la rédiger et ne se réserve que le droit d'approuver ou de rejeter en bloc les propositions législatives qui sont soumises à sa sanction.

CHAPITRE TROISIÈME

LE REFERENDUM DE CONSULTATION

Le peuple peut collaborer plus étroitement avec le législateur ; il peut ne laisser à celui-ci que l'initiative de la loi et exiger qu'il ne soit procédé à la rédaction qu'après son avis favorable sur l'utilité d'une telle loi. Par ce procédé, le législateur sollicitera du peuple l'autorisation de faire une loi et le peuple aura la faculté de lui donner son approbation sous réserve que certaines dispositions dont il est l'auteur soient incorporées dans la loi. Le vote populaire auquel il sera procédé prendra, dans ce cas, le nom de « referendum de consultation ».

CHAPITRE QUATRIÈME

REFERENDUM D'INITIATIVE

Le peuple peut, enfin, se réserver le droit d'initiative qu'il exercera, le cas échéant, de diverses façons :

1° Soit en rédigeant lui-même la loi et en la soumettant au corps législatif pour la suite à donner.

2° Soit en chargeant le corps législatif de faire telle loi sur tel objet qu'il lui indique.

3° Soit en décidant de s'opposer à la mise en vigueur d'une loi votée par ses représentants.

Par l'un de ces trois moyens le peuple se substitue au législateur, mais comme le droit d'initiative pourrait prêter à des abus, car quiconque pourrait l'utiliser, il n'est admis qu'avec l'assentiment d'un certain nombre de citoyens — le dixième ou le vingtième par exemple — et le referendum qui consiste à recueillir le nombre minimum de suffrages pour proposer la mesure législative, prend le nom de « referendum d'initiative ».

M. A. Tardieu (1) et MM. Esmein et Nézard (2) estiment que l'intervention du peuple peut s'exercer soit sous la forme du veto populaire, soit sous celle du referendum, soit sous celle de l'initiative. Ces auteurs, en subdivisant le referendum en veto populaire, referendum obligatoire et referendum facultatif nous donnent de ce dernier mode d'intervention, une définition qui est exactement la même que celle qu'ils emploient pour le veto populaire et ne nous expliquent pas la différence qui caractérise le veto du referendum facultatif.

« Il y a « veto populaire disent MM. Esmein et Nézard, LORSQUE DANS UN DÉLAI DÉTERMINÉ par la Constitution, UN CERTAIN NOMBRE de citoyens également déterminé, déclarent

(1) M. A. Tardieu : L'Heure de la décision, ouv. cité p. 223 ; La Réforme de l'Etat, Paris, Flammarion 1934, page 102.

(2) MM. Esmein et Nézard : Eléments de Droits constitutionnel Français et comparé. Sirey, Paris, 1928, 8^e édition. T. I. p. 467-468

s'opposer à une loi adoptée par l'assemblée législative, cette loi est soumise au vote populaire qui va la rejeter ou l'approuver. Il y a « referendum facultatif » lorsque la loi ou l'acte soumis au referendum ayant été rendu public, SI DANS UN DÉLAI DÉTERMINÉ UN CERTAIN NOMBRE de milliers de citoyens demandent le referendum dans un acte dûment revêtu de leurs signatures, la loi est soumise au vote populaire. Si, au contraire, le délai s'écoule sans réclamation de cette nature, elle devient définitive de plein droit.

Il y a VETO POPULAIRE, écrit M. Tardieu, quand une loi votée par les Chambres, les citoyens, DANS UN CERTAIN DÉLAI AVEC UN NOMBRE DÉTERMINÉ de signatures réclament le vote du peuple. C'est ce vote qui décide souverainement de l'acceptation ou du rejet de la loi. Il y a REFERENDUM FACULTATIF lorsque la loi, une fois votée, UN CERTAIN NOMBRE d'électeurs peut demander le referendum...

De ce qui précède il résulte que dans le premier comme dans le second cas, un certain nombre de citoyens peut s'opposer, dans un délai déterminé, au vote d'une loi adoptée par le législateur et, dans le premier comme dans le second cas si ce délai expiré l'initiative populaire n'a pas manifesté le désir de solliciter l'abrogation de la loi, celle-ci est définitive de plein droit.

Nous ne voyons, dans un tel veto et dans un tel referendum facultatif, qu'une des formes du droit d'initiative, avec cette restriction qu'au lieu d'être permanent et illimité, c'est-à-dire pouvant s'exercer sur n'importe quelle loi et à

n'importe quel moment, ce droit d'initiative est exclusivement limité à une loi déterminée et ne peut s'exercer que dans un court délai qui suit le vote de la loi par le législateur.

Or, le veto nous paraît exclure l'idée d'initiative et ne peut se confondre avec celle-ci. A notre avis il y a referendum de ratification ou de consultation quand un acte législatif est soumis directement par le législateur ou le pouvoir exécutif à la sanction du peuple sans que celui-ci ait manifesté le désir que cet acte lui soit soumis. Il y a, au contraire, referendum d'initiative quand le peuple manifeste le désir de sanctionner une disposition législative et recueille pour cela le minimum d'inscriptions nécessaires pour rendre valable son droit d'intervention. Le referendum de ratification ou de consultation éveille l'idée de l'universalité des citoyens ; le referendum d'initiative, au contraire, n'éveille l'idée que d'un quantum déterminé de citoyens. Le referendum de ratification ou de consultation a un caractère obligatoire, car les citoyens sont moralement obligés d'exprimer leur avis sur la loi qui est soumise à leur sanction ; le referendum d'initiative a un caractère facultatif car il n'est laissé qu'aux soins d'une faible minorité, le dixième, par exemple, du nombre total des électeurs, et cette minorité peut très bien rester inactive. Procéder au referendum de ratification ou de consultation c'est exercer une fonction ; procéder au referendum d'initiative c'est user d'un droit.

Ainsi, dans l'hypothèse où un nombre déterminé de citoyens sollicitent le vote ou l'abrogation d'une loi, la procé-

de relative à l'inscription du nombre minimum de citoyens exigé pour solliciter une telle mesure s'appelle « referendum d'initiative » mais, comme cette mesure n'a pour effet que de soumettre ensuite à l'universalité des électeurs la décision prise par une minorité, le vote auquel procédera l'unanimité des citoyens s'appelle « referendum de ratification ».

CHAPITRE CINQUIÈME

LE PLEBISCITE

Si le referendum est un mode d'intervention du peuple pouvant s'exercer indistinctement dans un gouvernement semi-direct ou dans un gouvernement représentatif, il n'en est pas de même du plébiscite lequel exclue toute représentation et est, par sa nature, le gouvernement direct du peuple exclusivement affecté à l'élection.

La différence que nous pensons devoir établir entre l'élection et le plébiscite est la suivante : Il y a plébiscite quand l'universalité des suffrages d'un pays se manifeste à l'égard d'un citoyen candidat à la première charge de l'Etat, il y a « élection » quand des candidats sollicitent, non du pays tout entier, mais seulement des électeurs d'une circonscription, leurs suffrages en vue de représenter cette circonscription.

Il suit de là qu'il y a élection quand les électeurs d'une circonscription procèdent à l'élection d'un sénateur, d'un député, d'un conseiller général ou municipal, ou encore quand le pouvoir législatif procède à la désignation du Président de la République ; il n'y a, en effet, dans tout cela qu'une fraction de l'universalité des citoyens composant la nation qui prend part au choix du candidat, car, même dans l'élection du chef de l'Etat par le pouvoir législatif — comme cela a lieu en France — le pouvoir législatif ne représente pas l'universalité des citoyens mais seulement la majorité de citoyens qui ont élu le pouvoir législatif. Il y a « plébiscite » quand l'universalité des électeurs, et non une fraction ou ses représentants, est appelée à émettre son suffrage sur l'élection ou la révocation du chef de l'Etat ou des Chambres ou encore des principaux fonctionnaires comme cela a lieu en Suisse, en Amérique et en Allemagne.

Il n'est pas douteux que le plébiscite assure à la fonction un caractère plus solennel et donne à celui qui en est investi une plus grande autorité. Nous aurons à examiner, dans le chapitre réservé au plébiscite, les avantages et les inconvénients de ce mode de votation ainsi que les diverses constitutions qui ont appliqué le plébiscite dans les Etats qui font l'objet de notre étude.

Maintenant que nous sommes familiers avec les termes qualifiant les diverses interventions du peuple, il nous faut examiner, dans les démocraties suisse, américaine, allemande et française les diverses formes d'intervention du peuple ainsi que les effets heureux ou déplorables que les applications mesurées ou exagérées du gouvernement démocratique ont produit sur ces quatre nations.

DEUXIEME PARTIE

Le Referendum de ratification ou Veto

Le referendum de ratification qui est — comme nous l'avons vu supra — le mode de consultation du peuple sur une disposition législative, peut s'exercer sur les lois constitutionnelles, sur les lois ordinaires, sur les modifications territoriales et sur les traités. Dans un chapitre spécial réservé à chacun de ces actes législatifs nous aurons à examiner les diverses lois relatives à l'intervention directe du peuple appliquées dans les démocraties qui font l'objet de notre étude.

CHAPITRE PREMIER

REFERENDUM DE RATIFICATION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES

1° Etats-Unis d'Amérique. — Dans les Etats de l'Union américaine on distingue les Etats fédérés de l'Etat fédéral. L'Etat fédéral n'admet pas le referendum de ratification, au contraire les Etats fédérés l'admettent dans les revisions totales ou partielles de leur constitution.

a) **Loi constitutionnelle de l'Etat fédéral.** — Lors de la rédaction des articles de la Confédération de 1777, ratifiée par le nombre requis d'Etats en 1781, les délégués qui procédèrent à la rédaction de cette Constitution ne furent pas choisis par le peuple et la Constitution, une fois rédigée, ne fut pas soumise au referendum populaire. C'est ce qui résulte des dispositions de l'article XIII qui stipulent que « chaque Etat se soumet aux décisions des Etats-Unis assemblés en congrès sur toutes les questions dont la connaissance leur est dévolue par la présente Confédération. Les articles de la présente Confédération seront inviolablement observés par tous et chacun des Etats. L'union sera perpétuelle et il ne pourra être fait dans la suite aucun changement à aucun des articles, à moins que ce changement ne soit consenti dans un congrès des Etats-Unis et confirmé ensuite par les législatures des Etats ». (1).

Dix ans plus tard, la Constitution de 1787, dans son article V, précisait les conditions de modification de la loi constitutionnelle fédérale. Aux termes de cet article toutes les fois que les deux tiers des membres des deux Chambres ou les législatures des deux tiers des Etats jugent nécessaire de proposer des amendements à la Constitution, le congrès doit réunir une convention pour proposer des amendements. Si ceux-ci sont ratifiés par les législatures des trois quarts des Etats ou par les trois quarts des Conventions réunies à cet effet, ils feront partie intégrante de la Constitution.

(1) Article 13 de la Confédération de 1777.

Quand les auteurs de la Constitution procédèrent à sa rédaction, le premier principe qu'ils posèrent fut celui du gouvernement représentatif, et ses partisans qualifièrent ce gouvernement de « RÉPUBLICANISME » par antithèse du gouvernement « DÉMOCRATIQUE ». Par « démocratie », ils entendaient le droit d'intervention directe du peuple en matière législative, à l'exclusion des représentants élus. Par « républicanisme » ils entendaient la liberté accordée au peuple de choisir des représentants capables de légiférer pour le bien commun.

La majorité, avec M. Randolp, l'auteur du plan virginnien, déclara que le but de la Constitution était d'améliorer immédiatement la situation pénible des Etats-Unis et que la source de cette situation se trouvait dans les désordres et les folies de la démocratie. C'est pourquoi, concluait-il, il fallait enrayer cette tendance de notre gouvernement (1).

Mais la minorité, à la tête de laquelle se trouvait Franklin, croyait fermement en la démocratie et doutait d'une Constitution qui ne serait pas « comme une pyramide, basée sur la volonté du peuple ». « Malgré l'oppression et l'injustice dont nous avons souffert par la démocratie — déclara le colonel Mason, de la Virginie — le génie du peuple lui est favorable et il doit être tenu compte du génie du peuple ». (2).

(1) James Beck : *La Constitution des Etats-Unis*. A. Collin, Paris, 1923, p. 95-96.

(2) James Beck, page 97.

Mais la prophétie des démocrates ne fut pas écoutée et c'est dans le sens du gouvernement représentatif le plus absolu que s'orienta la majorité.

Depuis l'adoption de cette Constitution dix-neuf articles additionnels et amendements ont été incorporés dans la Constitution et sur ces dix-neuf articles deux seulement ont eu pour but de démocratiser la Constitution fédérale.

Sous l'empire de la Constitution de 1787, article 1, section 3 : le Sénat des Etats-Unis était composé de deux sénateurs pour chaque Etat nommés pour six ans par la législature de l'Etat. Le dix-septième amendement présenté aux législatures des divers Etats le 15 mai 1912 et ratifié par les législatures des trois quarts des Etats le 31 mai 1913, stipule que le Sénat des Etats-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque Etat, élus par le peuple de cet Etat pour une durée de six ans.

La deuxième démocratisation est relative au droit de suffrage des femmes. L'exclusivité du suffrage masculin figurait dans la Constitution de 1787. Le dix-neuvième amendement stipule que le droit de vote des citoyens ne pourra être refusé ou limité à raison du sexe, par les Etats ou l'un quelconque des Etats.

b) **Lois constitutionnelles des Etats particuliers.** — Si la Constitution fédérale n'a pas subi une démocratisation très prononcée et si l'esprit du gouvernement fédéral est resté conservateur, celui du gouvernement local a rapide-

ment évolué vers le gouvernement direct du peuple. La Constitution fédérale ne permet pas au citoyen américain de se prononcer par voie de referendum dans les amendements dont elle peut être l'objet, et les dix-neuf amendements qui en ont modifié la structure ont été soumis aux législatures des Etats particuliers. Au contraire, si les Constitutions des Etats particuliers, plus anciennes que la Constitution fédérale étaient, à l'origine, antidémocratiques en ce qu'elles limitaient les droits de suffrage et d'éligibilité, de bonne heure elles accordèrent au peuple le droit d'intervenir dans le vote des textes constitutionnels.

Deux Etats sur les treize qui composèrent originairement les Etats-Unis, soumièrent leurs Constitutions au vote populaire : Ce furent le Massachusetts, en 1778 et le New Hampshire, en 1779. D'autres Etats imitèrent cet exemple : le Mississipi et le Missouri, en 1817 ; New-York, en 1821 (1). De nos jours, à l'exception de l'Etat de Delaware, le peuple est appelé à sanctionner les amendements à la Constitution ainsi que la revision totale dont elle pourrait être l'objet.

Lorsqu'il s'agit d'un amendement, l'initiative de cette revision partielle ainsi que sa rédaction appartiennent exclusivement à la législature, sous réserve que celle-ci l'ait, à deux reprises, adopté à une majorité plus forte que la simple majorité absolue. Le projet d'amendement rédigé doit

(1) Esmein et Nézard : *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. Sirey. 1927. T. I., p. 455-456.

être soumis au suffrage des citoyens qui votent « for the constitution » ou « against the constitution ». Si le peuple vote « for the constitution » l'amendement est définitivement adopté et est incorporé dans la Constitution. Si la majorité vote « against the constitution » l'amendement est rejeté.

Lorsqu'il s'agit d'une revision totale, le peuple intervient à deux reprises avant de sanctionner définitivement le projet qui lui est soumis, tandis qu'il n'intervient, comme nous l'avons vu, qu'une fois quand il s'agit de la revision partielle. En effet la législature doit d'abord demander au peuple s'il accepte l'idée d'une revision totale. Le peuple consulté répond par « convention » ou « no convention » suivant qu'il accepte ou rejette la proposition qui lui est soumise par la législature. Dans l'hypothèse où le peuple vote « convention » une convention est réunie qui procède à la rédaction de l'amendement constitutionnel et celui-ci est ensuite soumis au peuple qui vote « for the constitution » ou « against the constitution » suivant qu'il accepte ou rejette définitivement le projet d'amendement (1).

Il serait une erreur de croire que les lois constitutionnelles des Etats particuliers des Etats-Unis contiennent exclusivement des dispositions relatives à la constitution, c'est-à-dire à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics ; ces lois sont chargées d'une foule de dispositions tout à fait étrangères à la Constitution et nous au-

(1) Esmein et Nézard, *op. cit.*, p. 455 et 456.

rons à examiner, dans le chapitre réservé au referendum de ratification des lois ordinaires, comment et pourquoi des dispositions législatives ordinaires ont été incorporées dans la Constitution.

De tout ce qui précède il résulte que, en matière constitutionnelle, le peuple n'a aucun droit de ratification quant aux amendements fédéraux mais que son droit d'intervention est absolu dans les modifications totales ou partielles des Constitutions des Etats particuliers.

2° **Allemagne.** — Depuis le 11 août 1919, date de l'approbation par l'Assemblée constituante siégeant à Weimar, de la Constitution qui porte le nom de cette ville, l'Allemagne est une République dotée du caractère démocratique le plus prononcé.

L'article 1^{er} de la Constitution stipule que « le Reich allemand est une République » et, de crainte que chaque pays puisse adopter une Constitution différente de celle du Reich, les constituants ont eu le soin de stipuler dans l'article 17 que « chaque pays doit avoir une Constitution républicaine ».

Les articles de la Constitution de Weimar qui ont prévu le referendum de ratification en matière constitutionnelle sont les articles 73, 74 et 76.

Aux termes de l'article 73, le Président du Reich possède la prérogative de soumettre à la sanction du peuple

toute loi adoptée par le Reichstag (ce qui vise aussi bien les lois ordinaires que les lois constitutionnelles). Pour que la prérogative du Président puisse jouer, point n'est besoin qu'un conflit existe entre les Chambres et le Président du Reich. Les constituants ont songé qu'un amendement à la Constitution pourrait être voté à une très faible majorité et que, dans ce cas, la volonté de l'unanimité des citoyens par la voie de leurs représentants, ne s'étant pas nettement affirmée, il y avait lieu de laisser au Président du Reich le soin de soumettre, en dernier ressort, à la ratification du peuple, les dispositions de cet amendement.

L'article 76 exige que les deux tiers des suffrages exprimés et les deux tiers du nombre total des membres du Reichstag soient obtenus pour décider la revision constitutionnelle. Le Reichsrat doit décider en outre, à la majorité des deux tiers, de ne pas faire opposition à une telle revision. Si le Reichsrat demande que la revision de la Constitution soit ratifiée par le peuple, celle-ci doit être soumise à sa sanction et n'est incorporée dans la Constitution qu'après le vote favorable du peuple.

Conformément aux dispositions des articles 73 et 76, point n'est besoin qu'un conflit existe entre les Chambres ou entre une Chambre et le Chef du pouvoir exécutif, pour que le peuple, par le referendum de ratification, intervienne et donne son opinion. Il suffit que le Président du Reich ou le Reichsrat, indécis sur l'opportunité de la disposition constitutionnelle votée par le Reichstag, et voulant dégager

sa responsabilité, préfère laisser au peuple le soin de décider souverainement.

L'article 74, au contraire, fait du peuple le juge des différends qui peuvent intervenir entre le Reichstag et le Reichsrat ; cet article dispose que les conflits entre les deux Chambres « pourront » être tranchés par le peuple. Il convient de remarquer que l'intervention du peuple n'est que facultative, le Président du Reich ayant seul la faculté de soumettre au referendum les difficultés qui pourront s'élever entre les deux Chambres sur la revision de la Constitution. Dans l'hypothèse où le Président jugerait à propos de ne pas consulter le peuple, le projet de loi tombe ; dans l'hypothèse inverse où le Président soumet au peuple le projet qui fait l'objet du conflit entre les deux Chambres, le peuple, par le referendum de ratification, donne son avis définitif.

Dans tous les cas sus-visés, le peuple ne peut intervenir par voie de referendum que s'il plaît aux Chambres ou au Président du Reich de consulter celui-ci avant de prendre la décision. Nous avons constaté qu'aux Etats-Unis c'est l'inverse qui se produit ; le peuple, à l'occasion des amendements à apporter à la Constitution de l'Etat particulier, est de droit appelé à sanctionner toutes les revisions constitutionnelles.

Il résulte que le referendum de ratification en matière constitutionnelle est plus étendu aux Etats-Unis qu'en Allemagne.

3° **Suisse.** — Aux termes de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848, révisée le 29 mai 1874, la Suisse est un Etat fédéral composé de vingt-deux cantons ayant chacun son gouvernement et ses lois particulières limités par la Constitution fédérale. Le pouvoir législatif s'exerce par deux Chambres : le Conseil National et le Conseil des Etats ; tous deux élus par le peuple.

Dans le Conseil National, qui incarne la souveraineté cantonale, les représentants sont élus pour trois ans par l'universalité des électeurs du canton à raison de un par vingt mille habitants. Dans le Conseil des Etats, qui incarne la souveraineté nationale, les représentants sont élus pour cinq ans, par l'assemblée du peuple dans chaque canton à raison de deux membres par canton. Ce qui assure l'égalité des cantons (1).

De tout temps la Suisse, qui n'était avant la Révolution de 1798 qu'une simple alliance d'Etats souverains, fut un Etat essentiellement démocratique, dans lequel chaque canton possédait une souveraineté absolue. Dans la plupart des cantons dotés du gouvernement direct, les citoyens s'assemblaient sur une place publique, à certaines époques de l'année, et cette assemblée générale, appelée « *Landsgemeinde* » délibérait sur toutes les mesures législatives et administratives.

(1) Curti : *Le referendum en Suisse*, op. cit. p. 173 et 263.

Les hommes d'Etat suisses, qui n'étaient pas restés étrangers aux expériences de gouvernement direct tentées en France par les Constitutions des 26 juin 1793, 5 Fructidor An III, 22 Frimaire An VIII, lesquelles prévoyaient l'intervention des citoyens français, songèrent, à leur tour, à substituer le referendum au Landsgemeinde, c'est-à-dire à décompter le peuple par circonscription au lieu d'un seul bureau de vote sur toute l'étendue du territoire national. (1). C'est ainsi que la Constitution fédérale suisse du 20 mai 1802 fut soumise au referendum de ratification de tous les citoyens âgés de plus de vingt ans. La votation eut lieu dans les communes pendant quatre jours et, chose originale, il fut décidé que les abstentionnistes seraient considérés comme acceptants.

Le résultat fut le suivant :

En faveur de la Constitution..	72.453 suffrages
Contre la Constitution.....	92.423 suffrages
Abstentions	167.172 suffrages

Si l'on avait tenu compte des seuls suffrages prononcés, la Constitution aurait été rejetée à une majorité assez forte ; mais les 167.172 abstentionnistes ayant implicitement manifesté leur avis favorable à la Constitution, celle-ci, conformément à la décision prise, fut déclarée : loi fondamentale de l'Etat, adoptée par la grande majorité des citoyens ayant droit de vote. »

(1) Curti : Le referendum en Suisse, op. cit. p. 173 et 263.

La Constitution du 20 mai 1802 fut donc la première sur laquelle le peuple suisse se prononça par voie de referendum (1).

Désormais la supériorité du referendum sur le Landsgemeinde était établie. Le Landsgemeinde qui provoque une trop grande réunion de citoyens en un lieu déterminé, cédait la place au referendum, instrument plus pacifique pour sanctionner les affaires publiques, parce qu'il permet au citoyen de délibérer en connaissance de cause sans avoir à se mêler à de trop grandes agglomérations de citoyens lesquelles bien souvent dégénèrent en manifestations et en pugilats.

La Constitution du 12 septembre 1848, approuvée par 145.584 voix contre 54.320 et par quinze cantons 1/2 contre six 1/2 (2), consacra définitivement le referendum de ratification en matière constitutionnelle, non seulement pour la Constitution fédérale mais encore pour la Constitution des Etats.

Aux termes de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848, révisée le 29 mai 1874, le pouvoir exécutif est exercé par un Conseil Fédéral composé de sept membres élus par le Conseil National et le Conseil Fédéral réunis en assemblée nationale. Ces sept membres sont chacun chargés

(1) et (2) Curti, *op. cit.* p. 177 et 178.

d'un département ministériel mais ne peuvent prendre aucune décision sans l'assentiment du Conseil (1)-.

Pour assurer le maximum d'égalité entre les cantons les sept membres du Conseil Fédéral doivent être citoyens de cantons différents (2).

L'article 1^{er} de la Constitution de 1848 stipule que « les peuples des 22 cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance sont : Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffroux, Appenzell, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève ».

L'article 2 précise que la Confédération garantit aux cantons leur souveraineté sous réserve qu'ils sollicitent de la Confédération, la garantie de leur Constitution, qui ne pourra être refusée quand elle ne contiendra rien de contraire à la Constitution fédérale, et sous réserve aussi que les formes républicaines assurent l'exercice des droits politiques, qu'elles aient été acceptées par le peuple et puissent être revisées par lui lorsque la majorité absolue des citoyens le demande (3).

L'article 114, devenu l'article 121, stipule que « la Constitution Fédérale entre en vigueur lorsqu'elle a été

(1) Curti, op. cit., p. 175.

(2) Curti, op. cit., p. 177.

(3) Curti, op. cit., p. 178.

acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des cantons ».

Conformément à ces dispositions la Constitution Fédérale fut adoptée le 12 septembre 1848, par quinze cantons 1/2 contre six 1/2 et par 145.584 « oui » contre 54.320 « non ».

Le 19 avril 1874 la votation populaire eut à donner son avis sur des projets d'amendement à la Constitution de 1848. Ces projets adoptés par 340.199 voix et 14 Etats 1/2 contre 198.013 et 7 Etats 1/2, sont relatifs au referendum sur les lois fédérales et au droit d'initiative. Ils retiendront notre attention dans les chapitres consacrés au referendum de ratification des lois ordinaires et au droit d'initiative.

Nous avons vu, *supra*, que les Constitutions des cantons doivent avoir une forme républicaine, représentative ou démocratique et qu'elles ne peuvent être garanties par la Confédération que tout autant que leurs dispositions ont été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être revisées par lui quand il en manifeste le désir. Par application de ces dispositions la Constitution du canton de Genève de 1843 a subi, de 1860 à 1901, quarante-trois modifications constitutionnelles. La Constitution de Saint-Gall fut adoptée, en 1861, par 21.191 oui contre 984 non et celle de 1890 par 28.083 oui contre 6.640 non (1). L'année 1861 vit la révision des Constitutions de Zurich, de Berne, de Lucerne (2) dans le sens démocratique le plus avancé.

(1) Curti, *op. cit.*, p. 320 et 321.

(2) Esmein et Nézard, *op. cit.*, p. 466.

Nous aurons à examiner, dans les chapitres suivants, les progrès accomplis par les cantons dans le referendum de consultation et dans le droit d'initiative. Bornons-nous à constater qu'en ce qui concerne le referendum de ratification des lois constitutionnelles, celles-ci sont rendues obligatoires quant à la Constitution fédérale et ne sont reconnues et garanties par le gouvernement fédéral — quant aux Constitutions des cantons — que quand elles ont été approuvées par le vote populaire.

Des trois Républiques, dont nous venons d'examiner les conditions de referendum des lois constitutionnelles, il résulte que :

a) aux Etats-Unis, la Constitution fédérale n'est jamais soumise au peuple ; seul le Congrès ayant le droit de sanctionner la Constitution, tandis que les Constitutions des Etats particuliers sont toujours soumises au referendum de ratification.

b) en Allemagne : le referendum constitutionnel est purement facultatif et le peuple n'est appelé à sanctionner les amendements à la Constitution que s'il plaît au pouvoir exécutif ou aux Chambres d'en soumettre les dispositions au referendum populaire.

c) en Suisse, le referendum constitutionnel est obligatoire, aussi bien pour la Constitution fédérale que pour les Constitutions particulières des cantons.

De tout ce qui précède on peut conclure que le referendum de ratification des lois constitutionnelles est plus prononcé en Suisse qu'aux Etats-Unis et aux Etats-Unis qu'en Allemagne ; mais, dans ces trois Républiques, sous une forme ou sous une autre, le peuple est appelé à exprimer, par son vote, son opinion soit sur la Constitution de l'Etat particulier, soit sur celle de l'Etat fédéral.

Quel a été, en France, le développement de l'intervention populaire en matière constitutionnelle durant la période qui nous occupe, c'est-à-dire de la Révolution française à nos jours ? C'est ce que nous allons examiner dans le chapitre suivant.

4° France. — Dès le début de la Révolution, les constituants laissèrent aux soins du législateur l'élaboration et l'adoption des lois ordinaires et songèrent à faire intervenir le peuple soit dans l'élaboration de la loi constitutionnelle, soit dans le vote de celle-ci.

La première Constitution française des 3-14 septembre 1791 est purement représentative en matière législative ordinaire tandis qu'elle institue un système compliqué d'intervention du peuple dans les modifications constitutionnelles. En effet, si l'article 1^{er} (1) stipule que la Constitution délègue exclusivement au corps législatif, les pouvoirs de proposer et décréter les lois, l'article 1^{er} du titre VII relatif à

(1) Section première, chap. III.

la revision des décrets constitutionnels, pose le principe que « la nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution. Néanmoins — déclare l'Assemblée nationale — considérant qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement par les moyens pris dans la Constitution même du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une assemblée de revision. »

La Constitution prévoyait de la façon suivante la procédure relative aux amendements constitutionnels : Lorsque trois législatures consécutives auront émis le vœu de changer quelques articles constitutionnels, les deux premières législatures ne pourront proposer les dites modifications que dans les deux derniers mois de leur session et la troisième législature qu'à la fin de la première session ou au commencement de la deuxième. 249 membres élus en chaque département au suffrage direct, immédiatement après les députés de la quatrième législature formeront avec celle-ci l'Assemblée de revision.

Cette Assemblée aura pour mission de travailler à la revision constitutionnelle, sous réserve que dès sa fonction terminée, les 249 membres nommés en augmentation seront dissous de plein droit et n'auront plus à prendre part aux travaux législatifs.

Les 21-22 septembre 1792, Danton fit approuver par la Convention nationale le principe qu'il ne peut y avoir de

Constitution que celle qui est acceptée par le peuple. Au cours de cette séance Cambon rendit hommage à la déclaration de Danton et affirma que les représentants du peuple français n'ont d'autre pouvoir que celui de faire un projet de Constitution (1). Couthon déclara à son tour : Nous sommes appelés, de toutes les parties de l'Empire, pour rédiger un projet de contrat social. Je dis projet, car je pense bien qu'il n'y aura qu'un vœu pour soumettre à la sanction du peuple toutes les dispositions de la Constitution. (2).

Tandis que la Constitution de 1791 ne faisait intervenir qu'une très faible partie du peuple dans l'élaboration de la loi constitutionnelle, et ne laissait ensuite qu'au législateur le soin de la sanctionner, la Constitution de 1792 faisait intervenir directement l'universalité du peuple.

La Constitution du 24 juin 1793 fait un pas de plus et décide que le peuple aura son mot à dire non seulement dans la loi constitutionnelle mais encore dans la loi ordinaire et réserve, en outre, au peuple le droit d'initiative le plus absolu.

Cette Constitution fut adoptée malgré le rapport défavorable de Condorcet qui déclara, au cours de la séance de la Convention nationale du 23 février 1793, reconnaître l'impossibilité du gouvernement direct en matière législative.

(1) Réimpression de l'ancien moniteur. Tome XIV, p. 7.

(2) Réimpression de l'ancien moniteur, T. XIV, p. 7.

« L'étendue de la République — disait-il dans son rapport — ne permet de proposer qu'une Constitution représentative » ; mais si Condorcet n'admettait pas le referendum de ratification des lois constitutionnelles, il était favorable au droit d'initiative (1). Hérault-Séchelles reprenant les déclarations de Cambon et de Couthon soutint, à son tour, que la Constitution n'aurait force et valeur qu'après ratification par le peuple (2). L'Assemblée se rallia à cette déclaration et l'acte constitutionnel du 24 juin 1793 stipula, dans ses articles 7 et 10 : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français... il délibère sur les lois ».

Conformément à l'article 10 sus-visé la Constitution fut présentée à l'acceptation des citoyens des villes et départements qui n'étaient pas insurgés. 1.801.918 suffrages se prononcèrent en faveur de la Constitution et 11.610 se prononcèrent contre.

La Constitution de 1793 fut donc la première à admettre sur un grand territoire le dénombrement des votes individuels manifestés, non pas comme en Grèce ou en Suisse, dans une seule assemblée, mais au contraire dans la commune du domicile de l'électeur, ce à quoi n'avaient pas pensé Rousseau et Montesquieu.

L'idée de la ratification par le peuple des lois constitutionnelles fait désormais son chemin. Les constituants ne

(1) Réimpression de l'ancien moniteur, T. XV, p. 457.

(2) Moniteur Universel 1793, p. 221, et S., et Curti, op. cit. p. 85

se croient plus qualifiés pour adopter, sans la participation du peuple, la loi formant le statut de l'Etat et, par application de ces principes, la Déclaration des Droits de l'Homme des 29 mai, 8 juin 1793 — qui a précédé de quelques jours la Constitution du 24 juin 1793 — est annulée par le décret du 18 Vendémiaire An 2, pour n'avoir pas été présentée à l'acceptation du peuple. « Considérant — dit la Convention Nationale — que l'acte du 29 mai, intitulé « Déclaration des Droits de l'Homme », est nul de plein droit, n'ayant été ni accepté par le peuple, ni même présenté à son acceptation, décide d'annuler la première Déclaration des Droits de l'Homme décrétée le 29 mai et de retirer tous les exemplaires de la dite Déclaration qui ont été envoyés officiellement à tous les fonctionnaires publics, avant le 24 juin, date de celle qui depuis a été acceptée par le peuple » (1).

Il y a lieu de souligner que les Constitutions des 3-14 septembre 1791 (2), 29 mai-8 juin 1793 (3), 24 juin 1793 (4) ont déclaré qu'un peuple a toujours le droit de revoir, reformer et changer sa Constitution et qu'une génération n'a pas le droit d'assujettir à ses lois les générations futures. Mais, si les principes formulés par les deux premières Constitutions ne furent pas appliqués, car seuls les représentants du peuple et non le peuple lui-même eurent à sanctionner

(1) Recueil Général des Lois. Année 1793, p. 469.

(2) Titre VIII, art. 1^{er}.

(3) Article 30.

(4) Article 28.

leurs dispositions, il n'en fut pas de même de la Constitution du 24 juin 1793 qui fut soumise, comme nous l'avons vu, à l'acceptation du peuple.

La Constitution du 5 Fructidor An III (22 août 1795) fut, comme celle de 1793, fondée sur le principe de la souveraineté du peuple et ses articles 336 à 346 sont exclusivement réservés à la revision de la Constitution.

Aux termes de ces articles, si le Conseil des Anciens propose la revision de la Constitution, cette proposition est soumise à la ratification du Conseil des Cinq Cents. Si cette proposition est renouvelée tous les trois ans pendant neuf ans, une assemblée primaire, composée de deux membres par département, élus de la même manière que le corps législatif, est convoquée la neuvième année. Cette assemblée de revision ne peut exercer aucune fonction législative, mais, par contre, les membres du corps législatif ne peuvent être membres de l'assemblée de revision. L'assemblée de revision adresse immédiatement aux assemblées primaires, lesquelles se composent de l'universalité des citoyens, le projet de réforme qu'elle a arrêté. Cette Constitution fut soumise à la sanction du peuple le 1^{er} Vendémiaire An IV (23 septembre 1795) et acceptée par 1.057.380 voix contre 49.957 (1).

A cette Constitution succéda celle du 22 Frimaire An

(1) Recueil Général des Lois. T. VI, p. 111.

VII (13 décembre 1799) qui établit le gouvernement Consulaire (1). Elle décida, dans son article 95, l'intervention du peuple en vue de sanctionner ses dispositions. Le lendemain, 14 décembre, une loi est votée qui règle la manière dont la Constitution sera présentée au peuple français (2). « Il sera ouvert — dit l'article 1^{er} — dans chaque commune, des registres d'acceptation et de non acceptation. Les citoyens seront appelés à y consigner ou y faire consigner leur vote sur la Constitution. Aux termes de l'article 2, les registres, à ce destinés, devaient être déposés non seulement au secrétariat de toutes les communes mais encore aux secrétariats de toutes les administrations, aux greffes de tous les tribunaux, entre les mains des agents communaux, des juges de paix et des notaires ; le droit le plus absolu était laissé à tous les citoyens de choisir, à leur gré, entre ces divers dépôts. L'article 3 fixait les délais de votation ; ces délais étaient de trois jours pour le recensement des voix de chaque commune et de quinze jours pour le recensement par département. Enfin l'article 5 précisait que les Consuls étaient chargés, à l'expiration de ces délais, d'en proclamer les résultats.

Le 15 décembre, un arrêté des Consuls réglementant l'ouverture des registres pour l'émission des votes sur la Constitution, (3) stipulait que les registres arrêtés par les juges de paix seraient envoyés au Ministère de la Justice

(1) Recueil Général des Lois. T. VIII, p. 335.

(2) Recueil Général des Lois. T. VIII, p. 345.

(3) Recueil Général des Lois. T. VIII, p. 345.

et ceux remplis par tous autres fonctionnaires seraient adressés au Ministère de l'Intérieur.

Le 24 décembre 1799, le recensement général des votes accordait 3.911.000 suffrages en faveur de la Constitution et 1.569 suffrages contre.

Le 18 Floréal An X (8 mai 1802) un Sénatus Consulte réélit Napoléon Bonaparte 1^{er} Consul pour les dix années qui suivront immédiatement les dix ans pour lesquels il a été nommé. Cette nomination ne fut pas soumise à l'acceptation du peuple.

Deux jours plus tard, le 20 Floréal An X, un arrêté des Consuls décide de consulter le peuple français sur la question suivante : Napoléon Bonaparte sera-t-il Consul à vie ? (1). Le peuple consulté ayant donné son approbation par 3.568.185 suffrages contre 9.074, le Sénat conservateur prend le 14 Thermidor An X (2 août 1802) le Sénatus Consulte suivant : Le peuple français nomme et le Sénat proclame Napoléon Bonaparte 1^{er} Consul à vie. Le surlendemain fut rédigé le Sénatus Consulte organique de la Constitution qui ne fut pas soumis à la ratification du peuple.

Le 28 Floréal An XII (18 mai 1804) un nouveau Sénatus Consulte confie le gouvernement de la République à un empereur qui prend le titre d'Empereur des Français (2). Cette

(1) Recueil Général des Lois. T. IX, p. 317.

(2) Article 1^{er}. R. G. Lois 1804, p. 250.

Constitution contenait 142 articles. Les 141 premiers ne furent pas soumis à l'acceptation du peuple ; seul le dernier décidait que la proposition suivante serait présentée à l'acceptation du peuple dans les formes déterminées par l'arrêté du 20 Floréal An X : Le peuple veut l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe, naturelle et légitime de Joseph Bonaparte et de Louis Bonaparte ainsi qu'il est réglé par le Sénatus Consulte organique de ce jour ». Sur 3.324.274 suffrages exprimés 3.321.675 le furent en faveur de la proposition, 2.599 furent hostiles à celle-ci.

Après la déchéance de Napoléon I^{er}, le 16 avril 1814, le Sénat conservateur délibérant le même jour sur le projet de Constitution présenté par le gouvernement provisoire approuva la Constitution française qui reconnaissait, dans l'article 1^{er}, le gouvernement monarchique, appelait dans l'article 2, au trône de France, Louis-Stanislas-Xavier de France et soumettait, dans l'article 29, à l'acceptation du peuple français, la présente Constitution. (1).

Cette Constitution, essentiellement provisoire, prit fin le jour de la promulgation de la Charte du 4 juin 1814 et ne fut pas soumise à l'acceptation du peuple.

Dès son avènement Louis XVIII refusa d'accepter la Constitution sénatoriale et le 2 mai 1814 il adressa à ses sujets la déclaration suivante :

(1) *Recueil Général des Lois*, 1814, p. 3.

Après avoir lu attentivement le plan de Constitution proposé par le Sénat dans sa séance du 6 avril 1814, nous avons reconnu que les bases en étaient bonnes, mais qu'un grand nombre d'articles ne pouvaient, dans leur forme actuelle, devenir loi fondamentale de l'Etat... Nous convoquons pour le 10 juin, le Sénat et le Corps législatif, nous engageant « à mettre sous leurs yeux » le travail que nous aurons fait avec une commission choisie dans le sein des deux Corps (1).

Conformément à sa proclamation du 2 mai, Louis XVIII fit procéder à la rédaction de la Charte constitutionnelle qui fut mise le 4 juin 1814 « sous les yeux » du Sénat et du Corps législatif et fut envoyée incontinent à la Chambre des Pairs et à celle des députés (2).

La Charte des 4-10 juin 1814 étant une pure concession de l'autorité royale, ne fut pas soumise à l'acceptation du peuple. Les articles 15, 19, 22 et 76 étaient formels sur le point d'interdire au peuple toute intervention dans la rédaction ou le vote de la loi constitutionnelle. Ces articles stipulaient que la puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés — que les Chambres ont seules la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur un objet quel qu'il soit — que le Roi, seul, sanctionne et promulgue les lois.

(1) Recueil Général des Lois, 1814, p. 17.

(2) Article 76 de la Charte.

Neuf mois après Napoléon débarque au Golfe Juan et, par décret des 22-23 avril 1815, soumet à la ratification populaire l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire. Nous extrayons de ce décret les passages suivants : Depuis que nous avons été appelés, par le vœu de la France, au gouvernement de l'Etat, nous avons cherché à perfectionner, à diverses époques, les formes constitutionnelles, suivant les besoins et les désirs de la nation et en profitant des leçons de l'expérience. Les Constitutions de l'Empire se sont formées d'une série d'actes qui ont été REVÊTUS DE L'ACCEPTATION DU PEUPLE..... voulant d'un côté conserver du passé ce qu'il y a de bon et de l'autre rendre les Constitutions de notre Empire, conformes en tout aux vœux et aux besoins nationaux, nous avons résolu DE PROPOSER AU PEUPLE une suite de dispositions tendant à modifier et à perfectionner ses actes constitutionnels..... En conséquence les articles suivants, formant un acte supplémentaire aux Constitutions de l'Empire, SERONT SOUMIS A L'ACCEPTATION LIBRE ET SOLENNELLE DE TOUS LES CITOYENS, dans toute l'étendue de la France.

Cet acte constitutionnel, qui contenait 67 articles, disposait dans l'article 67 et dernier : Le peuple français déclare que dans la délégation qu'il a faite et qu'il fait de ses pouvoirs, il n'a pas entendu et n'entend pas donner le droit de proposer le rétablissement des Bourbons ni le droit de rétablir l'ancienne noblesse féodale... ni la faculté de porter atteinte à l'irrévocabilité de la vente des domaines nationaux. Il interdit formellement au gouvernement, aux Chambres et aux citoyens, toute proposition à cet égard.

Nous avons vu, supra, que les Constitutions des 3-14 septembre 1791, 29 mai, 8 juin, 24 juin 1793, disposaient qu'un peuple a toujours le droit de revoir, de reformer et de changer sa Constitution et qu'une génération n'a pas le droit d'assujettir à ses lois les générations futures et nous constatons que l'article 67 de l'acte additionnel de 1815 arroe, au contraire, au peuple qui a voté la Constitution, le droit d'assujettir à ses lois les générations futures, en interdisant le rétablissement des Bourbons ou de l'ancienne noblesse féodale.

L'article 67 ne visait rien moins qu'à instituer une démocratie uniquement en faveur de la génération présente et, sous prétexte d'accorder des pouvoirs très étendus à l'universalité des citoyens, cet article interdisait aux générations futures le droit de reformer ou de changer leurs Constitutions.

De telles défenses bien qu'elles soient insérées dans la Constitution ne peuvent être que platoniques et, partant, dépourvues de toute sanction. La preuve en est dans le projet de Constitution rédigé par le gouvernement provisoire le 22 juin 1815, dès la deuxième abdication de Napoléon, qui stipula dans son article 10 : « Le gouvernement français est monarchique et représentatif ».

En vue de présenter au peuple l'acte additionnel, un décret fut pris le 22 avril 1815 (1) qui s'en référait aux dis-

(1) *Recueil Général des Lois*, 1815, p. 270.

positions de la loi du 22 Frimaire An VIII, de l'arrêté du 20 Floréal An X et du Sénatus Consulte du 28 Floréal An XII. Conformément à ces dispositions, l'article 1^{er} du décret du 22 avril 1815 stipule qu'il sera ouvert aux secrétariats de toutes les administrations et de toutes les municipalités, aux greffes de tous les tribunaux, chez tous les juges de paix, chez tous les notaires, des registres sur lesquels les Français seront appelés à consigner leur vote sur l'acte additionnel aux Constitutions de ce jour. Mais l'article 6 du dit décret établissait une innovation en matière électorale ; il décidait que l'acte additionnel aux Constitutions serait envoyé à l'acceptation des armées de terre et de mer. Pour la première fois les militaires se trouvaient mêlés à la vie politique. En raison du prestige que l'Empereur avait sur les militaires, cette intervention ne pouvait que lui être favorable.

Pour donner un caractère solennel à la proclamation du vote, un décret du 24 avril 1815 chargea les assemblées des collèges de chaque département de nommer une députation de cinq membres pour porter le dépouillement des votes du département à une assemblée centrale siégeant au Champ de Mai, à Paris, le 26 mai 1815 (1). Ce décret stipulait, en outre, que les registres des votes de l'armée de terre et de mer seraient transmis à cette assemblée et que tous les membres des collèges électoraux et des députations de l'armée formant l'assemblée du Champ de Mai, se réuniraient

(1) Article 4 du décret des 22-24 avril et art. 8 décret 22-23 avril. Recueil Général des Lois, 1815, p. 270.

au Champ de Mai en présence de l'Empereur, où le résultat du recensement général des votes serait proclamé.

Ce résultat fut en faveur de l'acte additionnel qui fut approuvé par 1.300.000 voix contre 4.206.

Dès la deuxième abdication de Napoléon, le gouvernement provisoire, dont la durée fut très éphémère (du 22 juin au 24 juillet 1815), s'occupa de rédiger un projet de Constitution qui décrétait que le gouvernement français était monarchique et représentatif ; que la loi ne pouvait être faite que par le concours du monarque et des deux Chambres ; que nul corps armé ne pouvait délibérer et que la présente Constitution serait présentée à l'acceptation des citoyens qui seraient appelés à voter au scrutin secret en assemblées primaires (1).

Le 13 juillet 1815, la Chambre des députés était dissoute, par ordonnance du Roi des 13-14 juillet 1815 et ce projet n'eut point de suite. La Charte de 1814 fut de nouveau appliquée et resta en vigueur jusqu'au 14 août 1830.

Le referendum lié à la tradition révolutionnaire et bonapartiste ne fut pas admis par les monarchies constitutionnelles de Louis XVIII, de Charles X et de Louis-Philippe.

A la différence de la Charte des 4-10 juin 1814, qui fut une pure concession de l'autorité royale et fut placée sous

(1) Articles 10, 39, 98, 123.

les yeux du Corps législatif, la Charte du 14 août 1830 fut le résultat d'une entente entre les Chambres et le Roi et même les Chambres dictèrent la Charte que le Roi n'eut qu'à approuver. Seul le peuple, dans les deux Chartes, n'eut point à intervenir.

Le peuple qui, sous la Révolution, avait joué un rôle politique très important et avait gardé sous le Consulat et l'Empire, l'illusion de jouer ce rôle, se trouvait écarté de toute participation à la vie politique depuis 1815. Les représentants du peuple sollicitaient une modification à l'état de choses et ces sollicitations, timides au début, se transformèrent en menaces et le rejet de la proposition Duvergier de Hauranne sur l'adjonction des capacités, que la Constitution refusait aux intellectuels, fut le point de départ de la Révolution du 24 février 1848.

Le gouvernement, par décret du 28 octobre 1848, relatif à l'élection du Président de la République, fait intervenir dans cette élection non seulement tous les citoyens français mais encore les militaires, et décide, quatre jours après, dans la Constitution du 4 novembre, de refuser au peuple le droit de sanctionner la loi constitutionnelle. « Lorsque dans la dernière année d'une législature — dit l'article III de la Constitution — l'Assemblée nationale aura émis le vœu que la Constitution soit modifiée en tout ou en partie, il sera procédé à cette revision de la manière suivante : Le vœu exprimé par l'assemblée ne sera converti en résolution définitive qu'après trois délibérations successives prises cha-

cune à un mois d'intervalle et aux trois quarts des suffrages exprimés. Le nombre des votants devra être de cinq cents au moins. L'assemblée de revision ne sera nommée que pour trois mois ; elle ne devra s'occuper que de la revision. »

Au cours de la discussion de cet article de Puységur et Chapot présentèrent un amendement tendant à soumettre à la sanction de la nation la présente Constitution. Ils déclarèrent que s'il était impossible de demander l'avis du peuple dans toutes les lois, le peuple avait le droit de sanctionner la loi fondamentale de l'Etat ; que les Constitutions de 1793, de l'An III, de l'An VIII furent soumises au referendum de ratification populaire ; que l'absence de cette sanction fut l'éternel argument contre les Chartes de 1814 et de 1830 qui ne furent pas soumises à l'acceptation du peuple et que si l'on voulait fonder quelque chose de durable il ne fallait pas créer cette objection contre la Constitution de la République (1).

Si forts que furent les arguments, en faveur de l'intervention populaire, présentés par de Puységur et Chapot, ils ne recueillirent au sein de l'Assemblée qu'une minorité très faible, car l'amendement sus-visé fut rejeté par 738 voix contre 42.

La Constitution du 4 novembre 1848 combinait à la fois le régime présidentiel américain avec le régime parlemen-

(1) Recueil Général des Lois. Année 1848, p. 384.

taire français. Elle accordait au prétendant bonapartiste une grande influence en le faisant élire par le peuple et ne lui donnait aucun moyen d'exercer légalement sa puissance. Par exemple, il n'avait pas le droit de dissoudre l'Assemblée. Acculé à l'emploi de moyens illégaux il saisît l'excellente plate-forme que lui fournit le refus, par la Chambre, d'annuler la loi de 1850 qui exigeait des électeurs un domicile de trois ans et, se posant en défenseur du suffrage universel, il convoqua, par décrets des 1^{er} et 2 décembre 1851, dans ses comices, pour le 14 du mois, le peuple français, en vue d'accepter ou de rejeter le plébiscite suivant : Le peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour faire une Constitution sur les bases proposées dans sa proclamation du 2 décembre 1851. Le 31 décembre le résultat des votes proclama 7.439.216 suffrages en faveur de Napoléon et 640.737 suffrages contre le maintien de son autorité. (1).

Fort de la réponse du peuple, Napoléon promulgue la Constitution du 14 janvier 1852, qui lui laisse le titre de Président de la République mais lui accorde des pouvoirs dictatoriaux en remettant entre ses mains le législatif et l'exécutif. L'article 5 de cette Constitution laisse au Président le droit de consulter le peuple pour savoir s'il possède toujours la confiance du pays ; l'article 31 accorde au Sénat seul le soin de proposer au pouvoir exécutif, des modifications à la Constitution ; l'article 32 décide que seules les

(1) Recueil Général des Lois, 1870, p. 146.

modifications aux bases fondamentales de la Constitution, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre 1851 et adoptées par le peuple français, devront être soumises au suffrage universel.

Conformément aux dispositions de ce dernier article la Constitution du 14 janvier 1852 ne fut pas soumise à la ratification du peuple.

Le 7 novembre 1852 le Sénat, se basant sur les articles 31 et 32 de la Constitution, vote un Sénatus Consulte qui rétablit la dignité impériale et nomme Louis-Napoléon Bonaparte empereur des Français sous le nom de Napoléon III ; décide qu'à défaut d'héritier légitime ou adoptif de Louis-Napoléon Bonaparte un Sénatus Consulte, soumis à l'acceptation du peuple, nommera l'empereur et réglera dans sa famille l'ordre héréditaire et soumet à l'acceptation du peuple français, dans les formes déterminées par les décrets des 2 et 4 décembre 1851, la proposition suivante : Le peuple français veut le rétablissement de la dignité impériale dans la personne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec hérédité dans sa descendance directe, légitime et adoptive et lui donne le droit de régler l'ordre de succession au trône dans la famille Bonaparte ainsi qu'il est dit dans le Sénatus Consulte du 7 novembre 1852.

Le même jour — 7 novembre — un décret convoque le peuple français dans ses comices pour les 21 et 22 novembre du présent mois, en vue d'accepter ou de rejeter les modifications à la Constitution prévues par le Sénatus Con-

sulte. Ce décret prévoit que le vote aura lieu au scrutin secret par oui ou par non, au moyen d'un bulletin manuscrit ou imprimé (1) ; que les électeurs des armées de terre et de mer voteront, sous la présidence du chef le plus élevé en grade, dans le lieu de leur résidence au moment du vote et que les états-majors et les équipages des bâtiments en partance pourront voter avant leur départ.

Nous avons vu, supra, que le décret du 22 avril 1815, article 6, relatif à la présentation au peuple de l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, avait soumis celui-ci à l'acceptation des armées de terre et de mer. Napoléon III, de même que Napoléon I^{er}, comptait sur le prestige qu'il possédait sur l'armée pour assurer son élection.

Le 9 décembre 1852 le recensement général des votants déclarait que sur 8.077.334 suffrages exprimés 7.824.189 avaient adopté les modifications à la Constitution (2). Le peuple français, par un seul et même vote, avait transformé la République en Empire et avait désigné le titulaire de la dignité impériale. Le referendum constitutionnel et le plébiscite présidentiel se trouvaient intimement liés dans le même suffrage.

Du 21 novembre 1852 au 20 avril 1870 toutes les modifications apportées à la Constitution ne furent plus soumises à l'acceptation du peuple. Le 23 avril 1870 un décret convoque le peuple français dans ses comices pour le 8 mai

(1) Article 7.

(2) Bulletin Général des Lois. Année 1870, p. 146.

afin de lui demander s'il approuve les réformes libérales opérées dans la Constitution depuis 1860 avec le concours des grands Corps de l'Etat ainsi que le projet de revision constitutionnelle voté par le Sénat le 20 avril 1870, lequel stipulait, dans ses articles 44 et 45, que la Constitution ne peut être modifiée que par le peuple, sur la proposition de l'Empereur et que les changements et additions apportées au plébiscite des 20-21 décembre 1851 par la présente Constitution seront soumis à l'approbation du peuple dans les formes déterminées par les décrets des 2-4 décembre 1851 et 7 novembre 1852. (1).

Dans sa proclamation au peuple français, l'Empereur disait : « La Constitution de 1852 rédigée en vertu des pouvoirs que vous m'aviez donnés et ratifiée par les huit millions de suffrages qui ont rétabli l'Empire a procuré, à la France, dix-huit années de calme et de prospérité qui n'ont pas été sans gloire... mais des changements successifs ont altéré les bases plébiscitaires QUI NE POUVAIENT ÊTRE MODIFIÉES SANS UN APPEL A LA NATION. Il devient donc indispensable que le nouveau pacte constitutionnel soit approuvé par le peuple, comme l'ont été jadis les Constitutions de la République et de l'Empire. A ces deux époques on croyait, ainsi que je le crois moi-même aujourd'hui, QUE TOUT CE QUI SE FAIT SANS VOUS EST ILLÉGITIME. La Constitution de la France IMPÉRIALE ET DÉMOCRATIQUE, réduite à un petit

(1) Bulletin des Lois. N^o, 1796, p. 409.

nombre de dispositions fondamentales qui ne peuvent être changées sans votre assentiment, aura l'avantage de rendre définitifs les progrès accomplis et de mettre à l'abri des fluctuations politiques les principes du gouvernement..... »

Au cours de la discussion relative au vote du Sénatus Consulte, Emile Ollivier, premier ministre, déclara : Lorsque la question du plébiscite s'est imposée à nos réflexions, nous nous sommes demandé avant tout, si consulter la nation était une nécessité impérieuse. Nous savions trop bien avec quelle circonspection on doit toucher à ce que j'appellerai, après Retz, « le mystère de l'Etat » et combien un gouvernement doit éviter ce qui soulève les passions et trouble les esprits. Notre première impression n'a pas été favorable au plébiscite. A quoi bon ? nous disions-nous. La paix morale est rétablie, les affaires reprennent, la sécurité renaît, la confiance se rétablit, l'opinion ne manifeste plus qu'une universelle satisfaction. Pourquoi troubler par un acte quelconque une situation aussi heureuse ? Mais quand nous repliant sur nous-même et nous rappelant la maxime sensée et profonde de Labruyère « Ne songer qu'à soi et au présent, source d'erreurs en politique », nous avons envisagé les difficultés sans cesse grandissantes que nous créerait l'établissement d'une Constitution en contradiction manifeste avec le pacte fondamental de 1851 ; nous avons compris qu'il serait imprévoyant, dangereux de ne pas demander pour la Constitution nouvelle la sanction qui seule avait fait la force de la Constitution primitive. Alors nous n'avons plus songé aux embarras que nous allions nous créer et,

pensant à l'avenir plus qu'au présent, nous nous sommes résolu hardiment au plébiscite (1).

Conformément aux dispositions du décret impérial et du Sénatus Consulte sus-visés, il fut procédé, le 8 mai 1870, au referendum de ratification, et le 18 mai le Corps législatif, après avoir constaté le recensement général des suffrages, lequel révélait 7.350.142 suffrages portant la mention oui, 1.538.825 suffrages portant la mention non et 112.975 bulletins nuls, déclarait que le peuple français avait accepté dans ses comices, le 8 mai 1870, le plébiscite suivant : Le peuple approuve les réformes libérales opérées dans la Constitution depuis 1860 par l'Empereur avec le concours des grands corps de l'Etat et ratifie le Sénatus Consulte du 20 avril 1870 (2).

Le 18 juin 1870 il fut procédé au recensement général des votes et à la communication des résultats définitivement obtenus (3). De ces résultats, classés par département, nous extrayons ceux qui accusent des différences très grandes soit avec la majorité, soit avec la minorité des suffrages (4).

Sur 58.415 suffrages exprimés dans le département de la Corse, 57.892 furent en faveur de Napoléon et 523 seulement contre lui. Dans le département du Nord, 235.521 suffrages portent la mention Oui et 30.895 la mention Non.

(1) Recueil Général des Lois, 1870, p. 143.

(2) Recueil des Lois, 1870, p. 143.

(3) Bulletin des Lois. N° 1813, p. 675.

(4) Recueil général des Lois, 1870, p. 213.

Dans le département du Var, 36.944 Oui et 24.157 Non. Par contre, le département de la Seine donne 138.406 suffrages en faveur de Napoléon et 184.345 contre. Les Bouches-du-Rhône, 39.534 Oui et 52.982 Non. Les villes d'Alger, de Constantine et d'Oran ne furent pas favorables au Sénatus Consulte ; en effet, Alger accuse 5.823 Oui contre 5.065 Non ; Constantine, 2.149 Oui contre 4.635 Non ; Oran, 3.008 Oui contre 4.116 Non.

Quant aux suffrages exprimés par les militaires, l'armée de terre accorda 282.895 voix en faveur du Sénatus et 48.975 contre. L'armée de mer donna 23.895 Oui contre 6.009 Non.

Le referendum lié à la tradition révolutionnaire et bonapartiste fut rejeté par les monarchies de 1814 et 1830 et par la République de 1848.

Quant à la République actuelle, proclamée le 4 septembre 1870, un décret du même jour (1) porte à la connaissance de tous les Français que « C'EST LE PEUPLE ET NON LA CHAMBRE QUI A PROCLAMÉ LA RÉPUBLIQUE ». Le peuple — dit ce décret — a devancé la Chambre qui hésitait. Pour sauver la patrie en danger, il a demandé la République. Il a mis ses représentants non au pouvoir, mais au péril ; et les a nommés d'acclamation. Le lendemain, 5 septembre, le général Trochu, chargé des pleins pouvoirs militaires pour

(1) Recueil général des Lois 1870-1871, p. 3.

la défense nationale, dans une proclamation à l'armée, déclarait : «Nous ne sommes pas au pouvoir, mais au combat. Nous ne sommes pas le gouvernement d'un parti, nous sommes le gouvernement de la défense nationale ». (1).

Le 8 septembre 1870, le gouvernement de la défense nationale convoquait, pour le 16 octobre, les collèges électoraux, à l'effet d'élire une Assemblée nationale constituante composée de 750 membres (2). Successivement deux décrets, pris les 15 et 16 septembre fixent définitivement ces élections pour le 2 octobre et accordent aux militaires présents sous les drapeaux le droit de participer à la nomination des membres de l'Assemblée.

Il convient de remarquer que les citoyens n'eurent qu'à procéder à la seule élection des membres et qu'ils ne furent pas consultés sur le point de savoir s'ils entendaient ne plus faire usage du referendum de ratification des lois constitutionnelles et réserver aux seuls représentants l'exercice de ce droit, et ce qui prouve que, même implicitement, le peuple n'entendit point se départir de son droit d'intervention en matière constitutionnelle, c'est que le 1^{er} novembre 1870 un décret décida que le peuple de Paris devrait faire savoir le 3 novembre, s'il entendait maintenir au gouvernement les pouvoirs qu'il lui avait délégués. « Le gouvernement — dit ce décret — considérant qu'il importe à la dignité du gou-

(1) Recueil général des Lois. 1870-1871, p. 4.

(2) Recueil général des Lois. 1870-1871, p. 7.

vernement et au libre exercice de sa mission de défense, DE SAVOIR S'IL A CONSERVÉ LA CONFIANCE DE LA POPULATION PARISIENNE, décrète : ART. 1^{er} : Le scrutin sera ouvert le jeudi 3 novembre, de 8 heures du matin à 6 heures du soir, sur la question suivante : La population de Paris maintient-elle, oui ou non, les pouvoirs du gouvernement de la défense nationale ? — ART. 3 : Prendront part au vote tous les électeurs de Paris et des communes réfugiés à Paris qui justifieront de leurs droits électoraux. » (1).

Ainsi ce referendum au lieu d'être national était essentiellement réservé aux citoyens parisiens et à quelques réfugiés et les 557.996 suffrages en faveur du gouvernement ainsi que les 62.638 suffrages contre (2) n'ont fait que confirmer le droit pour le peuple d'intervenir en matière constitutionnelle.

Or, le 17 février 1871, l'Assemblée nationale, élue le 2 octobre 1870 « se déclarait dépositaire de l'autorité souveraine » en vertu de pouvoirs qui ne lui furent pas accordés par le peuple (3) et, quand le 31 août 1871 elle vota la loi décidant que le Chef du pouvoir exécutif prendrait le titre de Président de la République, elle déclara, par la bouche de son rapporteur M. Vitet, que « la souveraineté qu'elle possède est par essence inaliénable et que, le voudrait-elle, elle ne pourrait s'en déposséder ». (4).

(1) Recueil général des Lois. 1870-1871, p. 48.

(2) J. O. du 5 Novembre 1870.

(3) Recueil général des Lois. 1870-1871, p. 109.

(4) Recueil général des Lois 1870-1871, p. 413.

A quelques mois d'intervalle nous assistons, tantôt à la reconnaissance, par le gouvernement de la défense nationale, de la souveraineté du peuple, quand il consulte celui-ci pour savoir s'il lui maintient sa confiance et, tantôt à la négation de la souveraineté du peuple quand l'Assemblée nationale, sans avoir reçu de celui-ci l'autorisation d'agir à ses lieux et place en matière constitutionnelle, prétend posséder une souveraineté inaliénable et déclarer que « même le voudrait-elle, elle ne pourrait s'en déposséder ».

Quel chemin parcouru depuis les Constitutions des 3-14 septembre 1791, 21 septembre 1792 et 24 juin 1793, lesquelles stipulaient : « la souveraineté est une, indivisible, inaliénable, imprescriptible, ELLE APPARTIENT A LA NATION » ; « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français, il délibère sur les lois ». Si, sous l'Empire de ces Constitutions, l'inaliénabilité de la souveraineté était le privilège du peuple, elle devint, dans la déclaration du 17 février 1871, le privilège de l'Assemblée.

Désormais, le peuple n'aura plus à intervenir pour ratifier les dispositions constitutionnelles et son intervention du 3 novembre 1870 fut la dernière application, en France, du referendum constitutionnel.

Par message du 13 novembre 1871, M. Thiers, considérant que la forme de la République n'avait pas été réglée, DEMANDE A L'ASSEMBLÉE quelle forme elle entendait choisir pour donner à la République cette force dont elle

ne pouvait se passer (1). Le 8 décembre 1871, M. Hervé de Saisy dépose une proposition tendant à consulter le peuple sur la question suivante : Le peuple français est-il partisan de la République ou de la Monarchie ? Cette proposition fut rejetée (2). M. Eschassériaux réclame à son tour, le 25 juillet 1872, la réunion du peuple dans ses comices pour délibérer sur la Constitution. Comme la précédente, cette proposition fut rejetée (3).

Les 13-19 mars 1873 l'Assemblée nationale vote la loi qui règle les attributions des pouvoirs publics ainsi que les conditions de la responsabilité ministérielle et insère comme préambule à cette loi, la disposition suivante : L'Assemblée nationale, RÉSERVANT DANS SON INTÉGRITÉ LE POUVOIR CONSTITUANT QUI LUI APPARTIENT, mais voulant apporter des améliorations aux attributions des pouvoirs publics, décrète : La loi du 31 août 1871 est modifiée ainsi qu'il suit : Le Président de la République communique avec l'Assemblée par des messages... Art. 2 : Le Président promulgue les lois... ; il aura le droit de demander par un message motivé une nouvelle délibération... ; M. Raudot, au cours de la discussion de l'article 2, avait exprimé l'opinion que les dispositions de cet article ne soient pas applicables aux lois constitutionnelles. Le rapporteur en ayant reconnu le bien-fondé, M. de Belcastel sollicita que cette exception fut

(1) Recueil général des Lois. 1875, p. 91.

(2) Recueil général des Lois. 1873, p. 182.

(3) Recueil général des Lois. 1873, p. 182.

formellement exprimée et l'amendement de M. de Belcastel devint l'article 3 suivant : Les dispositions de l'article précédent ne s'appliqueront pas aux actes par lesquels l'Assemblée nationale exercera LE POUVOIR CONSTITUANT QU'ELLE S'EST RÉSERVÉ dans le préambule de la présente loi (1).

Ainsi, l'Assemblée nationale se réserve dans son intégrité le pouvoir constituant ; elle fait sien un pouvoir qui appartenait jadis au peuple et se garde bien de soumettre à la sanction de celui-ci les dispositions de la loi constitutionnelle des 13-19 mars 1873 qu'elle vient de voter.

Or, comme l'Assemblée avait délibéré dans l'article 5 de la loi sus-visée, de ne pas se séparer avant d'avoir statué sur l'organisation et la transmission des pouvoirs exécutif et législatif, sur la création d'une deuxième Chambre et sur la loi électorale, le gouvernement, en exécution de cette disposition, présenta le 19 mai 1873 un projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics, lequel projet ne fut pas soumis à la sanction du peuple (2).

Le 18 novembre 1873, MM. Prax, Paris et Turquet sollicitent l'appel au peuple pour la sanction de la loi constitutionnelle, mais Jules Grévy déclara à la tribune de l'Assemblée que « le plébiscite n'était qu'une fausse déférence pour la souveraineté nationale » et fit rejeter la proposition de Prax, Paris et Turquet par 491 voix contre 88 (3). Le

(1) Recueil général des Lois. 1873, p. 182.

(2) Recueil général des Lois. 1875, p. 91.

(3) Recueil général des Lois. 1873, p. 557.

20 novembre 1873 fut votée la loi constitutionnelle qui confiait le pouvoir exécutif, pour sept ans, au maréchal de Mac-Mahon et stipulait, dans son article 2 : Dans les trois jours qui suivront la promulgation de la présente loi, une commission de trente membres sera nommée en séance publique et au scrutin de liste pour l'examen des lois constitutionnelles. Le 5 novembre 1874, M. Eschasseriaux déposa un amendement tendant à consulter le pays sur la forme du gouvernement. Comme les précédentes, cette proposition fut rejetée (1).

Par 345 voix contre 341 fut adoptée, le 9 juin 1874, l'urgence sur la proposition de M. Casimir Perrier ainsi conçue : L'Assemblée nationale, voulant mettre un terme aux inquiétudes du pays, adopte la résolution suivante : « 1°... 2°... 3° La consécration du droit de revision partielle ou totale de la Constitution dans les formes et à des époques que déterminera la loi constitutionnelle » (2). Nous lisons bien « dans les formes que déterminera la loi constitutionnelle », ce qui précise que l'Assemblée nationale se réserve le droit le plus absolu de s'accorder, à l'exclusion de tout autre, le soin de rédiger et d'approuver la loi constitutionnelle. Cette proposition discutée le 23 juillet fut rejetée par 374 voix contre 333 (3).

Aussitôt M. Raoul Duval, considérant l'état de division

(1) Journal Officiel du 10 Novembre 1873.

(2) Journal Officiel du 20 juin 1874.

(3) Journal Officiel du 24 juillet 1874.

des partis, dépose une proposition de dissolution de l'Assemblée et réclame l'appel au peuple. Cette proposition devait, à son tour, subir un échec (1).

Lorsqu'en 1875 l'Assemblée nationale procéda au vote de la Constitution, M. Naquet demanda que celle-ci fut soumise à la sanction du peuple. « En demandant cela — disait-il — je ne fais que rentrer dans la tradition de nos grandes Assemblées, car la Constitution de 1793 et celle de l'An III ont été soumises à la ratification directe de la nation. Ce n'est pas une raison parce que l'Empire a abusé du plébiscite pour que nous cessions d'user de ce droit car, entre les plébiscites impériaux, qui posaient la question à priori, et l'appel au peuple, destiné à ratifier la loi votée par une Assemblée nationale après de longues et sérieuses délibérations, la différence est immense ». (2).

Lors de la discussion de l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, M. Duval demanda qu'on adoptât, à titre d'amendement, la déclaration de principe suivante qui servirait de préambule à la loi : « La souveraineté réside dans l'universalité de la nation ». Cette déclaration qui fut insérée dans les Constitutions des 3-14 septembre 1791, 21 septembre 1792 et 24 juin 1793, fut rejetée par l'Assemblée de 1875 par 476 voix contre 30. (3).

(1) Journal Officiel des 30 juillet et 12 août 1874.

(2) Archives Assemblée Nationale. Séance 28 janv. 1873, T. 37.

(3) Recueil général des Lois. 1875, p. 94.

Quand on passa au vote de l'article 5, relatif au droit de dissolution de la Chambre des députés, droit conféré au Président de la République, M. Dufaure déclara : Je n'admets pas que la République doive nécessairement être formée suivant un type déjà convenu... Je tiens, pour principe essentiel de la République LA SOUVERAINETÉ NATIONALE S'EXERÇANT PAR REPRÉSENTATION. (1).

L'article 8, par lequel les Chambres s'arrogent le droit, par délibération séparée, prise chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles, ne fut pas combattu par les partisans du referendum. Seul Gambetta intervint pour solliciter qu'à l'occasion des revisions constitutionnelles, l'Assemblée ayant décidé de modifier la Constitution, reçut spécialement du peuple le mandat constituant : Vous êtes constituants — dit-il — vous faites une Constitution, vous tracez les règles de la revision, à merveille ! Mais, lorsque les pouvoirs législatifs réunis auront déclaré qu'il y a lieu à revision, à ce moment IL ME SEMBLE RAISONNABLE DE CONVOQUER UNE ASSEMBLÉE AYANT REÇU LE MANDAT CONSTITUANT. (2).

Les constituants de 1875 ont institué une République parlementaire et non démocratique, si l'on entend par dé-

(1) Recueil général des Lois. 1875, p. 96.

(2) Recueil général des Lois. 1875, p. 99.

mocratie l'intervention directe du peuple dans la sanction des lois, et M. Laboulaye, rapporteur de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, reconnaissait le 7 juin 1875, le caractère parlementaire de la République, dans l'exposé des motifs dont nous extrayions le passage suivant : Il y a trois mois, Messieurs, vous avez fait une République parlementaire. En établissant la responsabilité ministérielle vous avez, par cela même, décidé que le Président gouvernerait avec des ministres, pris communément dans les deux Chambres..... (1).

Les quatorze articles de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ne donnèrent lieu à aucun dépôt d'amendement tendant à réserver au peuple le droit de sanctionner les lois constitutionnelles, et les articles 7 et 8, relatifs au droit du Président de la République de promulguer les lois et de négocier les traités, ne soulevèrent aucune observation sur la participation du peuple dans l'approbation des sus-dites lois.

Désormais l'organe de revision des lois constitutionnelles de 1875 n'est plus le fait d'une Assemblée spécialement élue pour cet objet. Ce sont les Assemblées législatives ordinaires du Sénat et de la Chambre des députés qui déclarent séparément s'il y a lieu à revision, puis procèdent à cette revision sans faire sanctionner celle-ci par le peuple.

(1) Recueil général des Lois. 1875, p. 315.

La loi constitutionnelle pouvait, sous l'empire de l'article 8 du 25 février 1875, être révisée en tout ou en partie. La loi du 14 août 1884, en supprimant les révisions totales, ne tolère, pour l'avenir, que les révisions partielles.

Les trois révisions constitutionnelles qui ont eu lieu depuis 1875 sont :

1° La revision du 21 juin 1879, relative au siège des pouvoirs exécutif et législatif.

2° La revision du 14 août 1884, que nous avons examinée supra.

3° La revision du 10 août 1926 rendant constitutionnelle la Caisse d'amortissement de la dette publique.

Aucune de ces révisions n'a été soumise à la sanction du peuple.

De tout ce qui précède il résulte qu'en France, dès la Révolution, le peuple a exercé le pouvoir constituant ; que, sauf sous la Restauration, la Monarchie et les Républiques de 1848 et de 1875, il est intervenu fréquemment pour sanctionner les dispositions qui lui ont été soumises et que depuis 1875, sauf pour un cas spécial de referendum que nous allons examiner, le régime parlementaire le plus absolu a écarté le peuple de toute intervention sans que celui-ci ait été précisément consulté pour déclarer s'il entendait aliéner en faveur de ses représentants, un pouvoir souverain que

la Déclaration des Droits des 3-14 septembre 1791 et diverses Constitutions postérieures se sont accordées pour reconnaître appartenir à la Nation d'une manière indivisible, inaliénable et imprescriptible.

L'examen des lois constitutionnelles, dont la revision n'a lieu qu'à intervalles très éloignés — notre Constitution de 1875 n'a été révisée que trois fois depuis cette date — n'absorberait nullement les loisirs des citoyens ; lesquels au surplus rempliraient une fonction naturelle qui consiste à donner leur avis sur le mode de gouvernement qui leur convient le mieux, sur le recrutement, la durée et les attributions des représentants.

L'aptitude du peuple à voter les lois constitutionnelles nous paraît fondée.

D'ailleurs si l'on doutait de la capacité naturelle qu'a le peuple pour donner son avis sur la loi fondamentale de l'Etat, on n'aurait qu'à jeter les yeux sur la législation et la coutume grecque, gallo-romaine, féodale, intermédiaire, sur les lois de la Révolution pour constater que le peuple, de tout temps, a donné son avis sur la Constitution de son pays.

Le droit pour le peuple d'intervenir dans un acte constitutionnel est tellement naturel que les constituants de 1875, malgré leur plus vif désir d'en écarter le peuple, n'ont pu retirer complètement à celui-ci l'exercice de ce droit et,

dans l'article 5 de la loi du 5 février 1875 ont reconnu au peuple la capacité de trancher le différend pouvant exister entre la Chambre des députés et le Chef du pouvoir exécutif.

Certes il ne s'agit ni d'un plébiscite ni d'un referendum, le peuple n'est appelé qu'à procéder à une élection, mais cette élection, dans le cas visé par l'article 5, a le caractère d'une consultation nationale sur l'application d'une disposition de loi constitutionnelle.

Voici comment le cas peut se présenter :

Aux termes de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés. Supposons qu'à la suite d'un conflit entre le Parlement et le Chef de l'Etat, celui-ci, sur l'avis favorable du Sénat, prononce la dissolution de la Chambre des députés ; les élections motivées par le renouvellement de cette Chambre vont faire du peuple l'arbitre suprême. Celui-ci va être appelé à faire connaître si la mesure prise par le Chef du pouvoir exécutif à l'égard de la Chambre basse est justifiée ou si, au contraire, elle est inopportune ou injuste. Si cette mesure lui paraît justifiée, il approuvera le Chef de l'Etat et enverra siéger de nouveaux membres partisans des mesures prises par le Président de la République. Si, au contraire, la décision prise par le Chef de l'Etat lui paraît inopportune ou injuste, il réélira les mêmes législateurs et, en leur renouvelant sa confiance, blâmera le geste du Chef de l'Etat.

La règle du jeu imposera la soumission de l'un des deux organes à la décision prise par le peuple souverain.

Cette expérience de la dissolution de la Chambre des députés, tentée le 16 mai 1877 par le maréchal de Mac-Mahon, a été l'unique exemple, depuis 1875, d'intervention du peuple sur l'application d'une disposition constitutionnelle.

CHAPITRE DEUXIÈME

REFERENDUM DE RATIFICATION DES LOIS ORDINAIRES

Dans tout Etat, qu'il soit doté d'une Constitution écrite comme la France ou d'une Constitution coutumière comme l'Angleterre, on constate deux sortes de lois : les lois ordinaires et les lois constitutionnelles, les unes relatives à l'organisation et aux rapports des pouvoirs publics, les autres relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics.

L'Histoire nous enseigne que cette dualité des lois existait déjà sous Rome où, à côté de la loi des XII Tables, relative au fonctionnement des services publics, coexistaient

les règles coutumières relatives aux rapports des pouvoirs publics. (1).

Sous les périodes gallo-romaine et germanique, aussi bien que sous les périodes féodale, coutumière et intermédiaire, les lois ordinaires existaient à côté des lois constitutionnelles qui étaient alors appelées les « lois fondamentales du royaume ».

Les lois constitutionnelles appelées encore de nos jours : lois normatives (2), en raison de la légitimité des principes supérieurs qu'elles formulent, ne peuvent viser qu'à rappeler, à reconnaître ces principes et leur légitimité n'a pas besoin d'être insérée pour être exprimée.

Comme exemples de textes composant cette légitimité on peut citer tous les principes individualistes parmi lesquels figurent au premier rang les libertés individuelles (3), le respect de la propriété individuelle — que la Déclaration des Droits de 1789 et 1791 proclame : « un droit inviolable et sacré » ; le principe de l'égalité et de la publicité de l'impôt, etc.

Tous ces principes, ne font que confirmer des droits préexistants, souverains, imprescriptibles qu'il n'appartient

(1) Ortolan. *Législation Romaine*, p. 107.

(2) Duguit : *Les transformations du Droit public*. A. Colin. Paris. 1925, p. 73.

(3) Préambule de la Constitution du 3 septembre 1791.

à aucun législateur de suspendre ou d'atténuer. Ces droits puisent leur valeur juridique et leur force obligatoire non pas parce qu'ils sont insérés dans la Constitution, mais parce que les règles qu'ils formulent s'imposent, en tant que règles sociales et cela même si le constituant, à l'occasion de l'élaboration des textes constitutionnels, jugeait à propos de ne pas les insérer.

Ainsi, le principe de la justice fiscale, qui était formellement exprimé dans l'article 13 de la Déclaration des Droits de 1789, dans l'article 16 de la Déclaration de l'An III, dans les préambules des Chartes de 1814 et de 1830, dans les Constitutions de 1848 et de 1852 n'a pas été reproduit dans la Constitution de 1875. De même notre Constitution n'a pas confirmé les principes individualistes insérés dans la Constitution de 1789 ; doit-on en conclure que tous ces principes sont implicitement abrogés du fait que le constituant de 1875 ne les a pas incorporés dans la Constitution ? Certainement non. Ces principes, qu'aucune Assemblée n'a le pouvoir d'amoindrir ou de suspendre, restent toujours en vigueur et le citoyen de nos jours peut, tout comme celui de 1789, malgré que la Constitution de 1875 soit muette sur ce point, exiger l'égalité des impôts, le respect de sa liberté et celui de sa propriété individuelle.

Il en est tout autrement des lois ordinaires. Leur but est de régler les mille détails de la vie économique et sociale de l'Etat. On les appelle pour cette raison « lois constructives ou lois organiques des services publics ». (1).

(1) Duguit, *op. cit.*, p. 52.

En raison du rôle que ces dernières lois sont appelées à jouer, elles n'ont pas le caractère immuable des lois normatives, elles exigent, au contraire, des modifications incessantes en vue de leur adaptation aux besoins de chaque jour. Il découle qu'elles n'ont pas, comme les lois constitutionnelles, un caractère superlégal, car elles ne formulent pas des principes supérieurs et antérieurs au législateur. Le plus grand nombre des lois ordinaires est apparu vers la fin du XIX^e siècle au moment où l'ancien fondement du droit public, basé sur le droit subjectif de commandement, a laissé la place à la notion du droit public sur le droit objectif des services publics.

Les lois constitutionnelles et ordinaires, dont nous venons d'examiner les caractères tout à fait différents quant au fond, doivent-elles différer, quant à leur élaboration et leur approbation, ou bien convient-il de les soumettre à l'examen du même législateur ?

L'initiative, la discussion et le vote des lois ordinaires, en raison de leur quantité, de leur diversité et de leur difficulté, exigent des connaissances spéciales et le temps nécessaire qui font complètement défaut à la généralité des citoyens, et ceux-ci, absorbés par leurs occupations professionnelles, se désintéresseraient bien vite, malgré eux, faute de temps ou de connaissance, du soin de procéder à l'examen de ces lois si, par application du principe du gouvernement direct du peuple, ils étaient chargés d'intervenir dans leur élaboration.

C'est pourquoi, seuls des représentants choisis par la majorité des citoyens, en raison de leurs connaissances ou de leur dévouement aux affaires publiques, peuvent utilement accomplir cette besogne qui deviendrait impossible si elle était confiée à tous les citoyens et préjudicierait même gravement à la vie économique du pays.

1° Etats-Unis d'Amérique. — Cependant, malgré tous les dangers que paraît offrir l'approbation des lois ordinaires par le peuple, celle-ci s'est introduite dans les Etats particuliers et gagne tous les jours du terrain.

L'introduction du referendum de ratification des lois ordinaires s'est faite d'une façon originale. Le peuple accusait le législateur de ne pas élaborer les lois avec le souci de l'intérêt du peuple. Or, comme le peuple disposait du droit de sanctionner la loi constitutionnelle, il incorpora dans la loi constitutionnelle le plus grand nombre possible de lois ordinaires qu'il estimait bonnes et qu'il désirait mettre à l'abri de la législature.

Par ce procédé la Constitution se trouva surchargée d'une foule de dispositions législatives n'ayant aucun caractère constitutionnel.

M. le Professeur Lalouel (1) cite que dans l'Etat de Californie la Constitution de 1849 consacrait un unique para-

(1) Cours de Doctorat (1932-1933) consacré en partie à l'évolution américaine vers la démocratie semi-directe.

graphe à l'impôt et que celle de 1879 traite la matière en 13 sections. Dans la Constitution de 1849, 133 mots suffisaient à régler la matière du gouvernement municipal ; en 1879 la Constitution utilise 1.925 mots.

Or, comme l'incorporation des lois ordinaires dans la Constitution offrait de sérieux inconvénients, d'abord celui de rendre constitutionnels des textes législatifs ordinaires, ensuite celui de procéder trop souvent à des revisions constitutionnelles — comme dans l'Etat de Californie où la législature formula, dans la seule année, 1898, quatre-vingt-dix propositions d'amendements — les Constitutions de divers Etats décidèrent de soumettre à la sanction du peuple, le vote des lois ordinaires. C'est ainsi que la Constitution du South Dakota introduisit, en 1898, le referendum facultatif pour toutes les lois. La Constitution de l'Oklahoma, votée le 10 juillet 1907 et approuvée par le peuple le 17 septembre 1907, adopta également le referendum de ratification des lois ordinaires (1). Le peuple intervient aussi en matière financière et la disposition soumettant à la ratification du peuple toute loi autorisant un emprunt dépassant un chiffre déterminé fut insérée, pour la première fois, dans la Constitution de Rhode-Island en 1842. (2).

(1) M. Lalouel, Cours de Doctorat (1932-1933) et MM. Esmein et Nézard : *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 458.

(2) M. Lalouel : Cours de Doctorat (1932-1933) et MM. Esmein et Nézard : *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 457.

Dans certains Etats le nombre de propositions de lois soumises aux électeurs est considérable. Dans l'Etat de Californie, en 1914, 48 propositions de lois ont été soumises au corps électoral. Ce nombre s'est élevé, la même année, dans l'Orégon à trente-sept et dans le Colorado à trente-deux. Durant les vingt dernières années plus de sept cents lois ordinaires, sans compter des milliers de mesures locales, ont fait l'objet du referendum. (1).

En vue d'atténuer ce nombre considérable de textes soumis au referendum populaire, certains Etats ont adopté la clause d'urgence dite « Emergency clause », laquelle permet au législateur de soustraire à la sanction du peuple une loi ordinaire dont l'urgence est sollicitée au nom de la paix, de la salubrité ou de la sécurité publique.

Pour être admise, cette clause doit être votée par la législature à la majorité des deux tiers. Certaines législatures emploient couramment cette clause en vue d'écarter le referendum. Ainsi, dans le South Dakota, de 1899 à 1909, sur 1.251 acts votés par la législature 537 l'ont été avec « l'Emergency clause », soit 43 %. (2).

Pour permettre à l'électeur de voter en connaissance de cause, un placard appelé « Ballot » lui est remis, dans lequel sont insérés les projets de lois ainsi qu'un exposé des

(1) W. Garner, *op. cit.* p. 10.

(2) M. Lalouel : Cours 1932-1933.

motifs. Parfois ces « ballots » ont de très grandes dimensions ; celui de l'Orégon mesurait, en 1912, 0 m. 85 sur 0 m. 45 ; celui du South Dakota, en 1910, 1 m. 30 sur 0 m. 30. De tels documents ne peuvent que dérouter les citoyens possédant peu de loisirs et nombreux sont ceux qui ne se dérangent pas pour voter. Dans l'Etat de Massachusetts deux amendements législatifs ont été adoptés par 4.500 voix, tandis que l'élection du gouverneur avait recueilli 170.000 suffrages. (1).

Si l'électeur se trouve en présence d'un texte législatif d'ordre général et si la question qui lui est posée est simple, par exemple s'il doit répondre par Oui ou par Non, un très grand nombre déposent leurs suffrages. En Orégon, en 1912, quand on consulta le peuple sur le droit de vote des femmes, 88 % des électeurs répondirent. De même quand on demanda, en 1914, dans l'Etat de Washington, si l'on devait admettre la journée de huit heures, 87 % des suffrages donnèrent leur avis.

Mais si les questions posées, bien que d'ordre général, sont de caractère technique et ne sont pas à la portée de toutes les intelligences, ou si elles sont d'ordre particulier, telles que la proposition de loi sur le marquage du bétail dans le Colorado, et la proposition fixant en Orégon, les

dimensions des draps de lits d'hôtel, très peu de citoyens donnent leur avis.

Bien souvent la place occupée par le projet de loi dans le « ballot » joue un grand rôle. Le ballot contenant plusieurs projets nécessite pour l'impression des caractères d'imprimerie parfois très fins. En présence d'un texte aussi touffu, l'électeur se donne rarement la peine de le lire intégralement et se bornant à la lecture du seul projet inséré en tête du ballot ne vote que sur ce projet. Ce premier texte recueille donc presque toujours un plus grand nombre de suffrages. Ainsi dans l'Etat de Washington, en 1914, le Prohibition Act, qui était en tête du ballot, obtint 94 % des suffrages et le bill des huit heures, qui se trouvait au centre, n'en obtint que 87 %.

Les défauts du referendum législatif, tel qu'il est pratiqué dans certains Etats particuliers des Etats-Unis sont évidents. L'électeur ne peut, malgré lui, donner son avis sur certains projets bourrés parfois de termes techniques qui lui sont étrangers et envers lesquels il préfère s'abstenir que formuler un avis irréfléchi. Cependant le bon sens du peuple a maintes fois manifesté, par le referendum législatif, un esprit conservateur : en Orégon, sur 101 projets soumis à la sanction du peuple, de 1904 à 1912, 42 seulement ont été acceptés. Dans l'Etat de Washington, en 1914, sur 10 projets, 2 seulement ont été acceptés. (1).

(1) M. Lalouel : Cours de Doctorat 1932-1933.

Ce conservatisme s'explique par le souci qu'a le peuple de gérer scrupuleusement la fortune de l'Etat. On le voit repousser des projets de loi augmentant les traitements des fonctionnaires, tels le projet de loi, en Orégon, sur l'augmentation du traitement des juges, repoussé en 1910, par 71.000 voix contre 13.000, et le projet, dans le même Etat, sur l'augmentation du traitement de la législature repoussé, en 1908, par 69.000 voix contre 19.600. Dans l'Etat de Washington un projet de loi tendant à accorder une pension de retraite aux professeurs, subit le même sort, en 1914, 252.000 voix se prononcèrent contre et 59.000 pour. (1).

Toutefois on ne peut nier que la législation populaire a obtenu, dans un grand nombre d'Etats, des résultats très intéressants. De nombreuses lois sociales et politiques ont été adoptées telles la loi sur le vote des femmes dans l'Etat d'Orégon votée en 1912, après bien des échecs, par 61.000 voix contre 57.000. La législation « dry » sur la prohibition alcoolique votée dans les Etats de Washington, de Nevada, de Montana et du Colorado, en 1914. La loi sur la journée de travail dite « de huit heures » approuvée dans plusieurs Etats à une forte majorité. Cette législation fait le plus grand honneur au peuple qui tout en sauvegardant les deniers de l'Etat applique, dans la mesure du possible, des lois sociales dont l'utilité est incontestée.

2° **Allemagne.** — Aux termes de l'article 73 al. 1 et 4 de

(1) M. Lalouel : Cours de Doctorat 1932-1933.

la Constitution de Weimar, le Président du Reich a le droit de soumettre toutes les lois à la sanction du peuple, car cet article ne fait aucune distinction entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles.

Le Reichsrat possède également ce droit qui lui a été conféré par l'article 74 de la Constitution. Le rôle du Reichsrat n'est pas comparable à celui de notre Sénat. Tandis que le Sénat français a la faculté de modifier le texte qui lui est présenté par la Chambre des députés, le Reichsrat n'a que le pouvoir d'accepter ou de rejeter en bloc le projet qui lui est soumis ; mais son droit d'opposition peut se manifester contre tous les projets sans exception, même contre les projets d'initiatives populaire approuvés par le Reichstag. Ceci s'explique parfaitement : les projets d'initiative populaire ne sont l'œuvre que d'une minorité, parfois infime de citoyens, le dixième par exemple ; le projet de cette minorité, bien qu'il soit approuvé par le Reichstag, pouvant léser les intérêts de la majorité, il est apparu logique de permettre au Reichsrat de rejeter le dit projet.

Dès que le projet de loi rejeté par le Reichsrat est retourné au Reichstag, celui-ci a la faculté, soit d'approuver les modifications proposées par le Reichsrat, soit de ne plus donner suite à son projet de loi, soit de procéder, conformément au règlement du Reichsrat (1) à une nouvelle délibéra-

(1) Articles 36, 37, 40, 44, 46, 47.

tion et aux trois lectures réglementaires exigées par le règlement.

Dans l'hypothèse où, saisi à nouveau, le Reichsrat persisterait dans son rejet, le Président du Reich, puiserait, dans l'article 74 de la Constitution, le droit de soumettre au referendum populaire le texte cause du désaccord entre les deux Chambres.

En ce qui concerne la loi de finances, le Reichsrat conserve le droit d'opposer son veto mais, si le Reichstag, saisi à nouveau, maintient sa première délibération à la majorité des 2/3, le Président du Reich doit ou publier la loi de finances, telle qu'elle a été votée par le Reichstag, ou soumettre celle-ci au referendum populaire.

Supposons que le peuple soit saisi d'un projet de loi rejeté par le Reichsrat. Dans l'hypothèse où celui-ci aurait rejeté purement et simplement le dit projet sans formuler un contre projet, le peuple aura uniquement pour mission de dire s'il accepte ou rejette le projet refusé par le Reichsrat. Dans l'hypothèse inverse où le Reichsrat aurait rejeté le projet, mais en formulant un contre-projet, le peuple aura à examiner les deux projets déposés par les deux Chambres et à décider entre ces deux dispositions (1). L'article 75 de la loi du 27 juin 1921 stipule, en outre, que le projet de loi

(1) Loi sur le referendum, du 27 juin 1921, § 21.

adopté par le Reichstag ne pourra être annulé par le vote populaire que si la majorité des électeurs a participé au vote.

Ainsi le peuple est juge du différend qui peut exister entre les deux Chambres ou entre le Parlement et le président du Reich, sur un texte de loi ordinaire que l'un a voté et que l'autre refuse de promulguer. Quand le désaccord est entre le parlement et le président du Reich, si celui-ci ne veut pas promulguer la loi votée il lui faut, conformément aux dispositions de l'article 75 de la Constitution de Weimar, soumettre le texte de cette loi au referendum populaire, ou procéder à la dissolution du Reichstag. Dans l'un ou l'autre cas le peuple est saisi de la question et la juge en dernier ressort.

L'Assemblée nationale, en admettant dans la constitution le referendum sur les lois ordinaires, a estimé que ce referendum constituait un contrôle très efficace sur les organes de l'Etat. Ne voulant pas superposer contrôles sur contrôles, comme dans le régime français, les constituants allemands ont préféré instituer un contrôle direct des couches populaires sur le gouvernement et le parlement.

M. Prouss, dans son projet de Constitution, qui est devenu la Constitution de Weimar, n'était pas favorable au referendum des lois ordinaires. Fortement pénétré des idées de Montesquieu et de Rousseau il estimait que le referendum ne pouvait convenir qu'aux petits Etats ; mais il admit, par

la suite, l'idée du referendum et déclara que le gouvernement direct était le « postulat de la démocratie ». (1).

Les Allemands estiment que le referendum, qui a pour but de faire intervenir le peuple dans la marche des affaires publiques, permet à celui-ci d'acquérir dans sa collaboration avec les organes de l'Etat, l'expérience civique et politique et le sens des responsabilités.

Au cours de la séance du 7 juillet 1919, où fut discutée l'admission du referendum dans la Constitution, le social démocrate Quarek déclara que « le referendum était un élément essentiel de la démocratie, pour lequel aujourd'hui on a trouvé des formes positives, pratiques et scientifiques, d'après des principes établis du droit public ». (2).

3° **Suisse.** — La Constitution fédérale suisse de 1874 décide dans son article 85 que les lois et arrêtés fédéraux, d'une portée générale et non urgente, peuvent faire l'objet d'un referendum. L'article 84 laisse aux Cantons le soin d'adopter ou non le referendum sur les lois ordinaires. En vertu de ce texte certains cantons ont institué le referendum obligatoire sur toute les lois. Toutefois certains cantons possédaient déjà la législation directe, tel le canton de Balle qui revisa en 1863 sa constitution pour y insérer le referendum obligatoire sur les lois ordinaires, lequel s'exerce deux fois

(1) et (2) R. Brunnet : Le principe démocratique dans la Constitution allemande. Paris. Giard. 1021, p. 39.

par an, au printemps et à l'automne (1). Une disposition semblable est insérée dans la constitution de Zurich, où le peuple est également convoqué deux fois par an, au printemps et à l'automne, pour délibérer sur toutes les lois, et de 1869 à 1896 il a eu à examiner 137 dispositions législatives (2).

Les cantons de Berne et de Genève ne possèdent pas le referendum de ratification des lois ordinaires mais les constitutions de ces deux cantons ont prévu le referendum obligatoire sur les lois constitutionnelles ainsi que l'initiative populaire des lois constitutionnelles (3).

Bien que le canton de Saint Gall eut institué, depuis 1831 le droit d'initiative permettant aux citoyens de s'opposer à une loi et de solliciter le referendum, la constitution de ce canton n'a pas encore, malgré les nombreux changements apportés à la Constitution, institué le referendum de ratification des lois ordinaires (4).

Quelques cantons ont conservé leur Landsgemeinde qui est, comme nous l'avons vu, la réunion sur une place publique de tous les citoyens du canton pour délibérer sur les lois. Le mode de votation diffère suivant les cantons : à Appenzell Rhodes Intérieures, les orateurs partisans ou adversaires du projet, peuvent prononcer des discours avant le vote qui a lieu à mains levées. A Appenzell Rhodes Extérieures, les discours sont interdits et l'électeur vote sur des propositions imprimées qui lui sont soumises (5).

(1), (2), (3), (4 et 5) Curti, ouv. cité, pages 299, 316, 318, 299, 316.

Le canton de Fribourg est le seul à maintenir le régime représentatif, les autres cantons possèdent, à de divers degrés, des constitutions assurant au peuple le droit de sanctionner les textes législatifs ordinaires.

De 1874 — date de la disposition constitutionnelle fédérale établissant le referendum sur les lois, les décrets et les arrêtés fédéraux — à 1904, sur 237 actes, le referendum n'a été exercé que sur 28 et sur ces 28 projets le peuple n'en a approuvé que 9 (1).

La législation populaire suisse a un caractère nettement conservateur et le peuple s'est montré bon administrateur des deniers de l'Etat. Le chancelier d'Etat Stüssi, dans son étude sur le referendum et l'initiative dans le canton de Zurich, durant la période de 1869 à 1886, a déclaré « les projets de loi qui réalisaient des innovations avantageuses au pays ont été adoptés, quelques sacrifices qu'ils ont demandés, et aucune proposition qui visait à défendre des intérêts matériels et moraux n'a été repoussée définitivement. Dans les cas qui sembleraient infirmer cette manière de voir, le referendum a eu simplement un caractère conservateur en s'opposant à une marche trop rapide qui ne pouvait convenir à la masse ». (2).

Dans son ouvrage sur « Le Referendum en Suisse », M. Curti, conseiller d'Etat du canton de Saint-Gall écrit : « Le

(1), Curti op. cit., page 318.

(2) Curti, op. cit. p. 313.

referendum ne saurait remplir les vœux de chacun, mais on ne trouverait pourtant plus en Suisse un seul parti ou groupe politique qui en souhaite l'abolition ». (1).

Nous avons constaté ce caractère conservateur dans la législation directe aux Etats-Unis et nous constatons que les cantons suisses, de même que les Etats particuliers des Etats-Unis, ont adopté le referendum populaire sur les lois ordinaires. Au contraire la Constitution allemande n'a prévu que le referendum des lois ordinaires à la suite d'un conflit, mais en dehors de ce cas spécial le peuple n'a pas à intervenir pour sanctionner les lois ordinaires.

Il nous reste à examiner si les citoyens français ont, ou ont eu, à intervenir dans la sanction des lois ordinaires.

4° **France.** — Si la France, depuis 1789, a, dans ses nombreuses constitutions, prévu le referendum constitutionnel, ses progrès, quant au referendum sur les lois ordinaires, sont loin d'atteindre ceux des nations sus-visées.

Le premier projet de loi relatif à l'introduction du referendum législatif fut déposé le 4 septembre 1789, par Râbaud, Saint-Etienne et Petion (2) lesquels proposèrent de soumettre à la ratification du peuple, non pas toutes les lois mais seulement celles que le roi aurait refusé de sanctionner. Cette disposition est exactement la même que celle qui figure de

(1) Curti, op. cit. P. 351.

(2) Archives parlementaires. 1^{re} série T. VIII, p. 571 et 572.

nos jours dans la Constitution allemande, dans l'une comme dans l'autre le peuple n'intervient qu'en cas de conflit.

Le 5 septembre 1789, Dupont de Nemours déposa, à son tour, un projet semblable (1) ; mais le projet de Rabaud St-Etienne et celui de Dupont de Nemours ne furent point retenus par l'Assemblée.

La Constitution du 24 juin 1793 — qui ne fut jamais appliquée — inséra dans ses articles 58, 59 et 60 le referendum de ratification des lois ordinaires mais n'en prescrivait l'usage que lorsque celles-ci feraient l'objet d'un conflit entre le gouvernement et le parlement. Ces articles stipulaient que si le projet voté par l'Assemblée était refusé par le chef du pouvoir exécutif, toutes les communes de la République devaient être saisies du projet et que les citoyens, dans les quarante jours de la transmission de la loi, pouvaient donner leur avis sur celle-ci. Si le dixième des électeurs réclamait le referendum populaire, celui-ci devait être ordonné. Au contraire si le dixième des électeurs ne réclamait pas, le projet de loi était accepté et devenait loi.

De 1793 à 1852 on ne trouve aucune tentative en vue d'instituer le referendum législatif, ni même aucun dépôt de projet de loi dans ce sens, et les seules constitutions qui ont prévu le referendum sur les lois ordinaires furent celles du 9 décembre 1852 et du 20 avril 1870.

(1) Archives parlementaires, 1^{re} série. T. VIII, p. 573.

Aux termes de l'article 6 de la constitution de 1852 et de l'article 13 de la Constitution de 1870, le chef de l'Etat avait la faculté de faire appel au peuple, à la suite de toute mesure qu'il jugeait utile et, comme son droit n'était pas limité, il pouvait, par application de ces dispositions, soumettre au referendum populaire l'approbation d'une loi ordinaire.

Nous savons que durant la période 1852-1870 l'empereur ne soumit aucune loi ordinaire à la sanction populaire et que celle-ci n'eut à intervenir que dans les lois constitutionnelles. Nous ne pouvons donc conclure sur les résultats de ce mode de votation dans notre pays, mais, comme nous l'avons dit supra, si le referendum a été adopté et progresse tous les jours, particulièrement dans les cantons suisses et dans les Etats particuliers des Etats-Unis, nous estimons qu'il ne peut être employé dans l'adoption de toutes les lois et que seules les dispositions législatives faisant l'objet d'un conflit entre le parlement et le pouvoir exécutif doivent être soumises, en dernier ressort à la décision du peuple.

QUATRIEME PARTIE

Le Referendum de consultation

Ce qui distingue le referendum de consultation du referendum d'approbation c'est que dans celui-ci le peuple est appelé à adopter ou à rejeter une loi entièrement rédigée par le législateur ou le gouvernement, tandis que dans le referendum de consultation le législateur, doutant de la sympathie que peut obtenir la loi qu'il se propose de rédiger, consulte préalablement le peuple sur l'utilité ou l'opportunité d'une telle loi.

Ce qui est, dans ce cas, soumis au vote populaire ce n'est pas une loi élaborée mais seulement l'idée de la loi et l'autorisation, sollicitée par le législateur, de procéder à la rédaction de cette loi.

Ainsi, le referendum de consultation limite davantage l'initiative du législateur qui ne peut rédiger une loi que sur l'autorisation et dans le sens fixés par le vote populaire.

Nous ne trouvons, dans les constitutions des quatre États qui nous occupent aucun exemple de referendum de consultation en matière constitutionnelle. Les constituants

n'ont jamais, à l'occasion de la rédaction de la constitution, sollicité du peuple l'autorisation expresse de rédiger celle-ci. En vertu des suffrages qui les ont élus ils se sont toujours réservé le soin d'élaborer la loi constitutionnelle et, celle-ci rédigée, de la soumettre, parfois, à la sanction populaire.

Au contraire, en matière législative ordinaire nous trouvons de nombreux exemples d'application du referendum consultatif. En raison de la diversité des lois il est parfois bon pour le législateur de consulter le peuple pour savoir s'il est partisan d'une disposition législative. Le législateur peut être perplexe sur les désirs du peuple et, dans ce cas, seule une consultation peut lui permettre de faire œuvre utile. Faute d'y recourir on constate que bon nombre de lois ne sont pas observées par la masse qui se désintéresse des dispositions législatives ne répondant parfois à aucune utilité. En vue d'éviter ces erreurs les Etats, qui font l'objet de notre étude, ont adopté, sous des formes diverses, le referendum de consultation. C'est à les étudier que nous consacrerons les chapitres suivants.

1° Etats-Unis d'Amérique. — Les Etats particuliers des Etats-Unis ont adopté le referendum de consultation.

Les adversaires de la consultation ont maintes fois soutenu l'inconstitutionnalité d'une telle disposition qui ne tend rien moins — disent-ils — qu'à réduire à peu le rôle et la fonction qui incombent au législateur de procéder à la rédaction de la loi. Cependant les juges de la Cour suprême de

l'Etat de Massachusetts, consultés en 1894 sur la constitutionnalité du referendum consultatif déclarèrent : « Rien ne semble-t-il, ne peut empêcher la législature de prendre la résolution de demander au peuple son avis. Il est peut-être pour elle aussi constitutionnel de faire cela que de demander à la Cour suprême ou à un fonctionnaire du pouvoir exécutif ou à tout autre département, Cour ou Corps, son opinion sur un objet au sujet duquel elle penserait qu'ils peuvent donner d'utiles informations ». (1).

Les Etats particuliers font un large usage du referendum consultatif et le peuple a profité de l'autorisation qu'il est appelé à donner pour subordonner celle-ci à l'incorporation, dans le texte de dispositions destinées à rendre plus acceptable la loi proposée par le législateur

2° Allemagne. — Le referendum de consultation sur les lois ordinaires ne figure pas dans la Constitution de Weimar. Les seuls projets de lois soumis au peuple sont ceux qui font l'objet d'un conflit entre les Chambres ou entre le Reichstag et le pouvoir exécutif. Or, pour que ce conflit existe il faut que la loi ait déjà été élaborée.

Il est certain qu'aux termes de l'article 75 § 1 et 4, le président du Reich, usant de son droit de veto général, pourrait, par referendum, consulter le peuple sur l'utilité d'un

(1) Esmein et Nézard, *op. cit.* p. 460.

projet de loi ; mais cette disposition constitutionnelle n'a jamais été appliquée et l'on ne peut établir pour cet Etat les résultats du referendum consultatif.

3° **Suisse.** — La patrie du referendum est, sans conteste, la Suisse. Dès le XIII^e siècle, dans les petites communautés, les députés, avant de procéder à la rédaction d'une loi, venaient consulter leurs électeurs. Au château épiscopal de Majoria à Sion, les députés se réunissaient deux fois par an, en mai et en décembre pour rendre compte de leur mandat et solliciter de leurs électeurs des conseils sur les travaux législatifs en cours (1).

Au XVIII^e siècle, le peuple assistait aux délibérations des représentants et ceux-ci n'avaient d'autre mission que celle de faire telle loi qui lui était dictée par le peuple (2). Les constitutions de Zurich et de Berne de 1738 stipulent que les citoyens et bourgeois auront droit de faire telles représentations qu'ils jugeront convenables au bien de l'Etat, à MM. les syndics et au Procureur général (3).

A l'exception du canton de Fribourg, doté du gouvernement représentatif, tous les autres cantons ont admis, dans leur constitution, le referendum de consultation. Les citoyens assemblés sur la place publique, pour délibérer sur des dispositions législatives, sont consultés par leurs représentants

(1), (2) et (3) Curti, *op. cit.*, pages 11, 38.

sur l'utilité d'une loi en vue de donner à ceux-ci l'autorisation de procéder à la rédaction de cette loi.

Les citoyens suisses tiennent essentiellement à exercer leur droit de consultation, qui leur donne en tous points satisfaction, et aucune proposition tendant à supprimer l'exercice de ce droit n'a fait l'objet d'un referendum.

4° **France.** — Nous ne trouvons dans les diverses Constitutions françaises aucune disposition soumettant les projets de lois au referendum consultatif.

La doctrine et la jurisprudence déclarent que le referendum consultatif est inconstitutionnel. MM. Esmein et Nézard (1) se basent, pour motiver cette inconstitutionnalité, sur le fait que la Constitution de 1875 n'a conféré qu'au seul législateur le soin d'intervenir en matière législative, et « qu'on ne peut enlever aux électeurs leur qualité politique pour les transformer en donneurs de conseils ».

Ne pourrait-on pas soutenir que la loi constitutionnelle de 1875 est elle-même inconstitutionnelle ? N'a-t-elle pas annulé la Constitution précédente du 20 avril 1870 (qui faisait intervenir le peuple dans le vote des lois constitutionnelles) sans consulter celui-ci sur le point de savoir s'il entendait confier à ses représentants la fonction constituante

(1) *Éléments de droit constitutionnel*, op. cit. p. 461.

qu'il exerçait ? Nous estimons que si un décret ne peut modifier une loi ordinaire et une loi ordinaire ne peut modifier une loi constitutionnelle, de même une loi constitutionnelle comme celle de 1875, votée par les seuls représentants de la nation, ne peut modifier une loi constitutionnelle telle que celle du 20 avril 1870, votée par l'universalité des citoyens.

Le Conseil d'Etat, par décisions du 7 avril 1905 et 15 janvier 1909, a annulé des délibérations de Conseils municipaux soumettant au referendum consultatif certaines propositions faites par ces Assemblées. Ces deux décisions du Conseil d'Etat, qui sont, à notre connaissance, les seules rendues sur le referendum de consultation, méritent d'être examinées.

Le Conseil municipal de la commune d'Aigre avait, par délibération du 11 juillet 1903, décidé qu'un referendum aurait lieu dans la commune, le 9 août, sur la question de savoir s'il y avait lieu de substituer une taxe vicinale à la taxe des prestations. Le Préfet, saisi de la délibération, la déclara nulle de droit pour le motif que le Conseil municipal, en subordonnant sa décision à celle des électeurs de la commune, avait violé les dispositions de l'article 61 de la loi municipale du 5 avril 1884, chargeant les seuls membres de l'Assemblée municipale de délibérer sur les affaires de la commune. Sur pourvoi de la commune, le Conseil d'Etat (1) considérant que le Conseil municipal avait décidé qu'un re-

(1) 7 avril 1905. Dalloz périodique 1907, 3^e part. p. 15.

ferendum aurait lieu en vue de permettre aux électeurs de se prononcer par un vote affirmatif ou négatif sur l'établissement de cette taxe vicinale ; considérant qu'en substituant ainsi à la décision qui lui appartient de prendre, la décision des électeurs, le Conseil municipal d'Aigre avait violé les dispositions des lois des 5 avril 1884, 31 mars 1903, et que le Préfet avait, avec raison, déclaré nulle de plein droit la délibération sus-visée.

Le Conseil d'Etat eut à statuer, le 15 janvier 1909, sur une affaire semblable ; il s'agissait d'une délibération du Conseil municipal de la commune de Brugnens, en date du 17 novembre 1907, qui avait décidé de laisser jusqu'à nouvel ordre, au ministre du culte, la jouissance gratuite du presbytère appartenant à la commune et de demander à la population, par voie de referendum, de se prononcer sur l'usage définitif qui serait fait du presbytère. Le Préfet ayant déclaré nulle cette délibération, sur pourvoi de la commune, le Conseil d'Etat considérant que le Conseil municipal avait violé les dispositions de la loi du 5 avril 1884, qui confie aux seuls membres des Assemblées municipales le soin de régler par leurs délibérations les affaires de la commune et que le Préfet avait, avec raison, déclaré nulle de droit la délibération du 17 novembre 1907. (1).

Le 5 décembre 1908, au cours de la discussion relative au relèvement de l'indemnité parlementaire, M. le député

(1) Conseil d'Etat. 15 janvier 1909. D. P. 1909. 3-97.

Archambault déposa une proposition tendant à soumettre au referendum de consultation la question de l'indemnité. M. le Président du Conseil Brisson, se déclara nettement opposé à la proposition et posa la question préalable en ces termes : « Conformément à tous les précédents, j'ai le devoir de déclarer que cette proposition est directement contraire aux lois constitutionnelles ». (1).

Le 30 janvier 1914, au cours du vote de la loi sur la représentation proportionnelle, M. le député Pugliesi-Conti, soumit à la Chambre une proposition de loi tendant à consulter les électeurs sur l'adoption ou le rejet du principe proportionnaliste. M. le Président du Conseil Briand soutint que cette proposition était inconstitutionnelle car elle tendait à rejeter sur le peuple des responsabilités qui incombent au Parlement. (2).

M. A. Tardieu ne partage pas l'opinion de M. Briand. « Lorsqu'une décision grave — dit M. Tardieu (3) — va se poser devant le pays, le referendum de consultation permet de prendre son avis avant de discuter et de voter. C'est au pouvoir central qu'il appartient de l'interroger. En France ce soin devrait être confié, par une addition de trois lignes aux lois constitutionnelles, au Chef de l'Etat sur la demande du Chef du gouvernement responsable à la fois

(1) Journal Officiel, 6 décembre 1908, p. 2894.

(2) Journal Officiel 31 janvier 1914.

(3) M. A. Tardieu : L'Heure de la Décision, ouv. cité, page 231. La Réforme de l'Etat, ouv. cité, page 110.

du choix de la question à poser et de la façon de la poser. Ce serait un moyen de vérifier et d'assurer l'harmonie des volontés populaires et des volontés parlementaires. La profonde France y trouverait occasion de s'exprimer en face de la France de surface qu'est le monde politique de Paris et de la Province ».

Certains auteurs et la jurisprudence estiment que la loi constitutionnelle de 1875, la loi de 1871 sur les Conseils généraux et celle de 1884 sur les Conseils municipaux ayant confié aux Assemblées le soin de délibérer, à l'exclusion de tout autre, sur les affaires de l'Etat, du département ou de la commune, ces Assemblées ne peuvent, sans violer les dispositions des lois sus-visées, consulter, par referendum, les électeurs et subordonner les décisions qu'elles se proposent de prendre à la décision du referendum.

Cependant les exemples ne manquent pas où le législateur, avant de prendre une décision, a procédé au referendum consultatif. Nous allons examiner quelques cas où, contrairement aux précédents déclarés par MM. les Présidents du Conseil Brisson et Briand, le Parlement et le Gouvernement n'ont pas reconnu l'inconstitutionnalité du referendum consultatif :

En 1893 et en 1899 le Gouvernement, avant de déposer son projet de loi d'impôt sur le revenu, a consulté les Conseils généraux en vue de connaître leur avis sur la sympathie que cette loi pourrait obtenir de la population. (1).

(1) MM. Esmein et Nézard, *op. cit.* p. 461.

En 1901 et en 1906, la Chambre des députés et le Sénat procédèrent à des consultations afin de connaître l'avis des Syndicats professionnels et des Chambres de commerce sur le projet de loi relatif aux retraites ouvrières et paysannes.

Examinons dans le détail ces deux consultations :

Lors de la discussion du projet de loi des assurances sociales, la Chambre des députés, après 13 séances consacrées à la discussion générale et à l'examen de contre-projets, entreprit le 28 juin 1901 la discussion des articles. L'accord ne pouvant se faire sur l'adoption de certains articles, la Chambre interrompit ses délibérations et adopta, le 2 juillet, la motion de M. Gaillard-Bancel invitant le Gouvernement à consulter les Associations professionnelles patronales, ouvrières, industrielles, commerciales et agricoles légalement constituées ainsi que les Chambres de commerce sur la loi relative aux retraites ouvrières. (1).

Le Ministre du Commerce et de l'Industrie, conformément au vote de la Chambre, consulta le 9 juillet 1901, les Chambres de commerce, les Chambres consultatives des Arts et Manufactures, les Syndicats patronaux et ouvriers du commerce, de l'agriculture et de l'industrie, et communiqua à la Chambre le résultat de ce referendum qui avait exprimé, à la majorité de 89 % des suffrages, un avis nettement hostile au projet élaboré par la Commission de la

(1) J. O. 5 juin 1901, p. 1242, et 3 juillet 1901, p. 1752.

Chambre. Celle-ci, s'INCLINANT DEVANT LE REFERENDUM, modifia les dispositions critiquées par les divers corps consultatifs et adopta, en 1906, un projet qu'elle soumit au Sénat le 6 mars 1906.

Le Sénat, à son tour, déclara ne pouvoir formuler un avis sans avoir examiné diverses statistiques, qu'il pria le Gouvernement de lui communiquer, et sans avoir procédé, comme la Chambre l'avait fait en 1901, à une consultation des divers corps intéressés à l'application de la loi. Pendant que le Gouvernement procédait à l'établissement des statistiques réclamées par le Sénat, celui-ci mit à profit ce délai pour procéder auprès des groupements déjà consultée en 1901, à un referendum consultatif destiné à recueillir l'avis des intéressés sur la proposition votée par la Chambre ; dix mille membres des Associations sus-visées participèrent à ce referendum et le 70 % de ce nombre se déclara hostile au projet de la Chambre. S'inclinant à nouveau devant le referendum, le Sénat n'approuva pas les dispositions votées par la Chambre des députés et la loi sur les retraites ouvrières et paysannes fut mise en sommeil pour être définitivement examinée et votée le 5 avril 1910. (1).

Si l'on examine attentivement le fond des diverses consultations ou propositions de consultations populaires, il apparaît que les propositions de referendum présentées en 1908 par M. le député Archambault et en 1914 par M. le dé-

(1) Dalloz. Rep. prat. 1910, 4^e partie, p. 53.

puté Pugliesi-Conti, sur lesquelles le Gouvernement a posé la question préalable, n'ont aucun caractère inconstitutionnel, car elles ne tendaient qu'à soumettre devant ses juges naturels, c'est-à-dire les électeurs, les propositions de lois relatives à l'indemnité parlementaire et à la représentation proportionnelle ; tandis que les referendums consultatifs qui ont été ordonnés par la Chambre en 1901 et par le Sénat en 1906, sont, à notre avis, inconstitutionnels parce que le Parlement, en consultant les diverses Associations professionnelles que nous avons énumérées, n'a pas fait appel de la question aux juges naturels et s'en est remis à des organismes qui n'ont et ne peuvent avoir aucun caractère officiel.

En effet, la loi du 21 mars 1884 sur les Syndicats et celle du 1^{er} juillet 1901 sur les Associations, ont institué des groupements volontaires d'individus, groupements où nul n'est obligé d'en faire partie et où tous les membres sont toujours libres d'en sortir à tout instant. Or, quand le Gouvernement et les Chambres consultent ces organes, ils les dotent, en la circonstance, d'un caractère officiel. Au surplus, en ne prenant en considération que l'avis formulé par les Syndicats ou Associations et en ne consultant nullement tous ceux qui, en vertu de la liberté d'association reconnue par les lois sus-visées, ne font partie d'aucun groupement, le Gouvernement et les Chambres donnent au Syndicat une force supérieure et tendent à le rendre obligatoire, contrairement à la loi qui ne lui reconnaît qu'un caractère facultatif.

Ce n'est pas tout : le referendum consultatif général ne peut s'adresser qu'aux citoyens pourvus de leurs droits civils et politiques. Le referendum consultatif auprès des groupements ouvriers et patronaux s'adresse à toutes catégories de personnes, car l'article 4 de la loi de 1884, en n'exigeant la qualité de citoyen français que des seuls membres chargés de la direction et de l'administration du Syndicat, tolère l'admission dans le Syndicat, non seulement des mineurs de 16 à 21 ans, mais encore des étrangers et des individus privés, pour condamnation, de leurs droits civils et politiques.

Aucune disposition législative ne permettant en France, à des mineurs, des incapables ou des étrangers de disposer du droit de suffrage, nous estimons que le referendum consultatif auprès des Syndicats ou Associations est inconstitutionnel et que le referendum consultatif général, s'adressant à tous les citoyens pourvus de leurs droits politiques n'est point inconstitutionnel.

Les adversaires de ce mode de referendum soutiennent que transformer les électeurs en donneurs de conseils c'est annihiler l'initiative du Parlement dont la fonction essentielle est de faire la loi. A cela nous répondrons que la fonction essentielle du juge est de juger et cependant, en maintes circonstances, conformément aux dispositions des articles 322 et 323 du Code de procédure civile, de l'article 14 du décret du 22 juillet 1806, relatif à l'expertise devant le Conseil d'Etat ; des articles 14 de la loi du 21 juin 1865,

13 de la loi du 22 juillet 1889, 2 et 7 du décret du 28 mars 1921, relatifs aux Conseils de Préfectures, le juge s'entoure de l'avis des experts, avant de prendre une décision, et on n'a jamais soutenu que donner aux juges des donneurs de conseils tendrait à annihiler leur initiative et à rendre nulles leurs décisions.

Au surplus quelle différence peut-on faire entre le referendum consultatif, frappé d'inconstitutionnalité et l'enquête de *commodo et incommodo* à laquelle toutes les administrations publiques procèdent avant de prendre une décision ?

Nous ne pouvons en faire aucune. Ces deux termes désignent une seule et même chose : l'enquête au sens absolu du mot. L'administration, avant de procéder à une expropriation, de donner une autorisation spéciale, de prendre une décision, consulte, par l'enquête de *commodo et incommodo*, tous les intéressés, tous ceux qui peuvent utilement conseiller l'administration et lui permettre de puiser les éléments de l'avis favorable ou défavorable qui doit motiver la décision.

Or, toutes ces enquêtes sont obligatoires dans certains cas ; elles sont employées couramment dans les affaires municipales et la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique l'ordonne et en décrit longuement les conditions d'application ainsi que la procédure à engager.

Pour toutes ces raisons nous estimons que le referendum consultatif n'est point inconstitutionnel et que les diverses applications faites par le Gouvernement, le Parlement et l'autorité administrative ont prouvé, en maintes circonstances, son utilité.

QUATRIEME PARTIE

Referendum d'Initiative

Tandis que le referendum de ratification ne permet au peuple que de sanctionner la loi déjà élaborée par le législateur ; que le referendum de consultation lui reconnaît le droit de conseiller le législateur sur la loi en préparation, le droit d'initiative assure au peuple le maximum d'intervention en matière législative, car il lui permet de se substituer au législateur et d'élaborer la loi à ses lieu et place.

Il semble, à priori, que le droit d'initiative exclue le gouvernement représentatif et ne peut s'exercer que dans les Etats dotés du gouvernement direct. Malgré cette contradiction apparente les Etats représentatifs ont prévu dans leur Constitution, le droit d'initiative. L'initiative ne retire pas au législateur le soin d'élaborer et d'approuver la loi, mais permet tout simplement au peuple de se donner les lois que le législateur ne veut ou ne songe pas à élaborer.

Pour que s'exerce le droit d'initiative il est indispensable qu'un certain nombre de citoyens — le dixième ou le vingtième par exemple du nombre total des électeurs — attestent l'utilité de la mesure législative due à l'initiative

populaire. Ce nombre minimum d'attestations est indispensable pour éviter des abus et écarter toute proposition qui n'aurait aucune chance d'être adoptée. Sans cette précaution on courait le risque d'être saisi, à chaque instant, de propositions de lois formulées par quelques personnes et comme le Gouvernement serait obligé de soumettre toutes ces propositions à la sanction du peuple, celui-ci se trouverait en présence de difficultés insurmontables et ne pourrait déléguer en connaissance de cause.

C'est pour éviter ces difficultés que toutes les Constitutions qui ont admis le droit d'initiative l'ont subordonné au dépôt d'une pétition revêtue d'un certain nombre de signatures invitant le Gouvernement à donner suite au projet de loi y annexé. Le Gouvernement, en présence du projet, soumet celui-ci à l'universalité des électeurs et la deuxième consultation populaire à laquelle il est procédé permet au peuple d'approuver ou de rejeter définitivement le projet émanant de l'initiative populaire.

1° **Etats-Unis d'Amérique.** — Il y a lieu de distinguer entre la Constitution fédérale et la Constitution des Etats particuliers.

a) **Constitution fédérale.** — Aucune disposition de la Constitution fédérale des Etats-Unis n'admet le droit d'initiative en matière constitutionnelle. L'article V de la Constitution de 1789 stipule que tout amendement à la Constitution fédérale exige un vote affirmatif des 2/3 des Cham-

bres du Congrès et la ratification des législatures des 3/4 des Etats, ce qui exclue toute initiative populaire dans les modifications à faire subir à la Constitution.

b) **Constitution des Etats particuliers.** — Le droit d'initiative a été admis dans le plus grand nombre de Constitutions des Etats particuliers des Etats-Unis, et ce droit s'étend aussi bien aux amendements constitutionnels qu'aux propositions de lois ordinaires.

L'Etat du South Dakota fut le premier à incorporer, en 1898, dans sa Constitution le droit d'initiative. Celui-ci fut ensuite introduit dans la Constitution de l'Orégon en 1904, et ensuite dans le Colorado, le Maine, le Montana, le Massachusetts ; mais l'Etat qui fait le plus large usage du droit d'initiative est l'Orégon. Dans cet Etat, en 1912, sur 28 amendements constitutionnels dus à l'initiative, 16 ont été approuvés. Sur 48 propositions de lois, dues également à l'initiative populaire, 17 ont été approuvées. (1).

Les Constitutions du Missouri, de la Californie, de Washington, de Minnesota ont accordé le droit d'initiative aux citoyens des villes, de leur Etat, possédant une population supérieure à 100.000 habitants. Ces citoyens ont le droit de faire eux-mêmes leur loi organique municipale. (2).

(1) M. Lalouel : Cours de Doctorat 1932-1933 et MM. Esmein et Nézard p. 458.

(2) Bryce : *American commonwealth*, 2^e édition française. T. II. P. 401. Dans Esmein et Nézard, Tome I, page 458.

La Constitution de l'Oklahoma du 10 juillet 1907, approuvée par le peuple le 17 septembre 1907, a admis le droit d'initiative. « L'autorité législative de l'Etat — dit l'article 51 de cette Constitution — réside dans une législature composée d'un Sénat et d'une Chambre des représentants, mais le peuple se réserve le pouvoir de proposer des lois et des amendements à la Constitution, ainsi que celui d'approuver ou de rejeter les dits amendements dans les scrutins indépendamment de la législature. Il se réserve aussi le pouvoir d'approuver ou de rejeter, à son choix, au scrutin, tout acte de la législature. (1).

Les Américains sont allés si loin, dans la voie du referendum d'initiative, qu'ils l'ont même appliqué en matière judiciaire pour annuler des arrêts rendus par les juges frappant d'inconstitutionnalité certains textes législatifs. C'est le Président Roosevelt qui a préconisé, au cours de sa campagne électorale de 1912, ce système de contrôle judiciaire : « Lorsqu'un juge — disait-il — décide qu'une loi votée par les représentants du peuple est inconstitutionnelle, le peuple devrait pouvoir « rappeler » cet arrêt s'il le juge erroné, c'est-à-dire qu'il devrait avoir la suprématie sur le juge et que ses décisions devraient prévaloir sur celles de ce dernier ». Si extraordinaire que paraisse ce contrôle, il n'en a pas moins été inséré dans la Constitution du Colorado. (2).

(1) W Garner, *op. cit.* p. 186-187.

(2) W. Garner, *op. cit.* p. 186-187.

Allemagne. — Aux termes de l'article 76 de la Constitution de Weimar, le peuple possède un droit général d'initiative. En conséquence, celui-ci s'étend aussi bien aux lois constitutionnelles qu'aux lois ordinaires, aux projets ne faisant l'objet d'aucun conflit qu'à ceux motivant un conflit entre les Chambres. Il y a lieu de remarquer que l'initiative ne peut pas être exercée sur les lois de finances. L'article 73 § 4 de la Constitution limite les lois qui y sont soustraites ; ce sont celles relatives aux budgets, aux impôts et aux traitements des fonctionnaires.

La procédure relative au droit d'initiative est réglée par la loi du 27 juin 1921 et par l'ordonnance du 14 mars 1924. Aux termes de la loi du 27 juin 1921, lorsqu'un projet de loi est revêtu des signatures de 5.000 citoyens ou si, à défaut de 5.000 signatures, le texte émane d'un parti politique ayant plus de 100.000 membres inscrits possédant le droit de vote, le Ministre de l'Intérieur doit, dès réception du projet émanant de l'initiative populaire, transmettre celui-ci au Gouvernement et procéder à un referendum général sur le projet déjà approuvé par la minorité des électeurs.

Toutefois, avant de procéder à ces formalités, le Ministre, conformément aux dispositions de l'article 30 de la loi du 27 juin 1921, doit examiner :

1° Si un projet semblable n'a pas été présenté dans un délai inférieur à un an, car la loi prescrit que tout projet qui a échoué ne peut être présenté à nouveau, qu'un an au moins après son échec.

2° Si le nombre de signatures est bien d'au moins 5.000, ou émane d'un parti dont le nombre d'adhérents dépasse 100.000.

3° Si l'autorité municipale a reconnu et certifié la capacité politique des personnes signataires de la proposition de loi.

4° Si la proposition ne vise pas certaines dispositions financières.

Ces points établis, le Ministre informe les municipalités qu'une votation populaire aura lieu sur le projet de loi émanant de l'initiative populaire, et les charge de recueillir sur des registres spéciaux les signatures des électeurs désireux de donner leur avis sur le projet. Or ces signatures que les électeurs doivent apposer sur les registres à la suite de leur avis n'assurent pas le secret du vote garanti par l'article 125 de la Constitution de Weimar.

Les délais d'inscription expirés, il est procédé au dépouillement. Ces opérations incombent, en vertu de l'article 31 de la Constitution de Weimar, au tribunal chargé de vérifier les élections, qui a son siège au Reichstag. Si le dixième du nombre total des électeurs inscrits (quatre millions sur les quarante millions environ de citoyens allemands) n'ont pas donné un avis favorable au projet, celui-ci est rejeté pour un an. Si, au contraire, le dixième a été atteint, le projet doit être présenté au Reichstag (1) ; celui-ci a la

(1) Constitution de Weimar, article 73 § 3.

faculté de faire sien le projet et de le voter tel quel ; dans ce cas le referendum populaire n'a pas à intervenir ; si, au contraire, le Reichstag rejette le projet ou l'approuve avec quelques modifications, le peuple est à nouveau consulté par voie de referendum sur le vote du Reichstag.

La loi du 27 juin 1921, article 21, a prévu l'hypothèse ou plusieurs projets d'initiative populaire sur un même objet seraient soumis au Reichstag qui n'en retiendrait qu'un, elle décide que dans ce cas tous les projets, retenus ou non retenus par le Reichstag, devront faire l'objet d'un referendum pour que la sanction définitive soit donnée par le peuple.

La même loi a également prévu le règlement des frais occasionnés par le referendum d'initiative. Il serait injuste que cinq mille citoyens désireux d'appliquer des mesures n'ayant aucune chance d'aboutir, puissent à chaque instant faire jouer la procédure du referendum et mettre à la charge du budget de l'Etat les frais très élevés que motivent une telle élection. En vue d'éviter ces abus, tout en assurant l'intervention populaire, l'article 44 a mis à la charge des initiants les $\frac{4}{5}$ des frais engagés par les communes. On a songé qu'en laissant à la commune le $\frac{1}{5}$ des frais engagés par elle, celle-ci n'aurait aucun intérêt à faire des dépenses inutiles dans le but de décourager les initiants qui reculeraient devant des dépenses excessives et se verraient privés du droit d'initiative.

L'article 72 de la Constitution de Weimar a prévu un cas particulier d'initiative populaire destiné à trancher le

différend qui peut diviser les membres du Reichstag sur le vote d'une loi. Aux termes de cet article et de l'article 28 de la loi du 27 juin 1921, si le tiers des membres du Reichstag vote l'ajournement de la publication de la loi, le peuple a la faculté, dans les deux semaines qui suivent le vote de cette loi, d'adresser une pétition au Ministre de l'Intérieur, revêtue de 5.000 signatures, pour solliciter que cette loi soit soumise au referendum.

Le peuple a usé du droit d'initiative en 1926 sur le projet d'expropriation, sans indemnité, des biens des anciennes familles régnantes. Devant les hésitations du Reichstag, les socialistes et les communistes ont, par 12.500.000 signatures, pris l'initiative de proposer l'expropriation. Sur 38.421.617 électeurs inscrits 14.498.705 voix se sont prononcées pour l'expropriation sans indemnité, 524.315 ont voté contre, 528.204 bulletins nuls furent déposés. Les partis de droite, représentant 22.870.393 voix hostiles au projet, s'étant abstenus de voter, le quorum ne fut pas atteint et le projet des partis de gauche fut rejeté. (1).

La Constitution prussienne du 30 novembre 1920, la Constitution bavaroise du 14 août 1919 et la Constitution saxonne du 1^{er} novembre 1920 ont institué, à leur tour, le droit d'initiative. Aux termes des articles de ces Constitutions, qui ne se différencient que sur certains détails, l'initiative populaire peut s'exercer sur les lois constitutionnelles,

(1) Esmein et Nézard, *op. cit.*, p. 473.

les lois ordinaires, la convocation ou la dissolution des Chambres. Le nombre des signatures exigées pour les lois constitutionnelles et la dissolution des Chambres est supérieur à celui nécessaire pour les projets de lois ordinaires (1/5 au lieu de 1/20). L'initiative n'est pas admise sur tout ce qui touche directement les finances (lois fiscales, traitements, pensions, salaires, budgets). (1).

3° **Suisse.** — La Constitution fédérale et les Constitutions particulières des cantons suisses admettent le droit d'initiative populaire aussi bien pour les lois constitutionnelles que pour les lois ordinaires.

1° **EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE.** — Il y a lieu de distinguer entre la Constitution fédérale et les Constitutions particulières des cantons.

a) **Constitution fédérale.** — La Constitution du 12 septembre 1848 a accordé à l'initiative populaire le droit de procéder à la revision de la Constitution fédérale. Aux termes de cette Constitution, 50.000 citoyens peuvent solliciter un referendum populaire sur un projet de revision de la Constitution.

Cette disposition a été maintenue dans la Constitution fédérale du 29 mai 1874. Toutefois, comme ces deux Constitutions ne précisaient pas si cette faculté pouvait s'éten-

(1) Esmein et Nézard, op. cit., p. 473.

dre aussi bien pour la revision partielle que pour la revision totale, la loi du 5 juillet 1891 est venue interpréter les dispositions antérieures et a décidé, dans son article 21, que l'initiative pouvait indistinctement s'exercer dans les deux cas sus-visés et que les initiants pourraient présenter un projet arrêté par articles. (1).

L'initiative populaire s'est exercée le 5 juillet 1891 à l'occasion de la revision partielle de la Constitution fédérale. Cette revision a été acceptée par 183.020 suffrages contre 120.599 et par 18 Etats contre 4 (2). De 1891 à 1903 sur 6 projets d'amendement à la Constitution fédérale, un seul a été adopté (3). La loi d'impôt sur l'alcool, qui nécessitait la revision de la Constitution, fut réclamée le 25 octobre 1885 par 230.250 citoyens et approuvée le 15 mai 1887 par 267.122 voix contre 138.496 (4).

b) **Constitutions cantonales.** — Apparue dans le canton de Vaud, en 1845 (5), de nos jours, dans le plus grand nombre de cantons suisses, les citoyens peuvent solliciter la revision totale ou partielle de la Constitution. Dans le canton de Berne les initiants qui déposent un projet de loi revêtu de 15.000 signatures, obtiennent le referendum populaire sur le projet qu'ils ont soumis (6).

2° EN MATIÈRE LÉGISLATIVE ORDINAIRE. — Il y a également lieu de distinguer entre les lois fédérales, qui régis-

(1) Esmein, op. cit., p. 469.

Curti, op. cit. (2) page 320) — (3) p. 323) — (4) p. 338) — (5) p. 157) — (6) p. 316).

sent tous les cantons, et les lois cantonales, propres à un seul canton.

a) **Lois fédérales.** — Alors que la Constitution de 1848 n'avait prévu le droit d'initiative populaire que pour la revision de la loi constitutionnelle fédérale, la loi constitutionnelle du 29 mai 1874 a admis dans l'article 89 l'initiative en faveur des lois fédérales, des décrets et des arrêtés fédéraux. Aux termes de cet article, si la demande en est faite par 50.000 citoyens ou par 8 cantons, les lois fédérales peuvent être soumises au referendum populaire. Ainsi la loi fédérale du 23 mai 1875, sur l'obligation du mariage civil dans tous les cantons, fut réclamée par 106.560 citoyens (1). C'est à la demande de 54.844 citoyens que fut votée, le 21 octobre 1877, la loi sur les manufactures, par 181.204 voix contre 170.857 (2). Le projet de loi, tendant au rachat des chemins de fer du centre de la Suisse, revêtu de 91.698 signatures, fut soumis au referendum le 6 décembre 1891 et repoussé par 289.401 voix contre 130.729 (3). Six ans plus tard, le projet relatif à l'acquisition et à l'exploitation des chemins de fer pour le compte de la Confédération, revêtu de 85.505 signatures, fut soumis au referendum le 20 février 1898 qui l'adoptat par 386.634 voix contre 182.718 (4). La demande de referendum sur le projet de loi d'initiative populaire sur l'assurance obligatoire contre la maladie et les accidents, sollicitée par 117.461 citoyens, fut repoussée le 20 mai 1900 par 342.114 suffrages contre 148.000. (5).

Curti, op. cit. : (1) p. 326 — (2) p. 329 — (3) p. 337 — (4) p. 345 — (5), p. 346.

b) **Lois cantonales.** — Dans presque tous les cantons suisses, les citoyens ont la faculté de proposer des lois nouvelles ou des amendements.

La Constitution du canton de Berne, de 1893, soumet au referendum les projets d'initiative populaire revêtus de 12.000 signatures (1). Dans ce canton le droit d'initiative existe même dans les institutions communales. Toutes les propositions dont l'initiative a été prise par 500 citoyens, sont soumises au referendum.

Dans la ville de Bienne, dépendant du canton de Berne, toute proposition revêtue de 300 signatures est portée devant le Conseil communal qui doit obligatoirement faire statuer par voie de referendum. (2).

La Constitution du canton de Genève, du 12 janvier 1895, a institué l'initiative populaire dans toutes les communes du canton (3). Dans le canton de Saint-Gall, la Constitution de 1890 permet aux initiants recueillant 4.000 signatures, d'ordonner le referendum sur des projets de lois qui ont une portée générale et n'ont pas un caractère d'urgence (4). A. Coire, chef-lieu du canton des Grisons, la Constitution communale de 1904 a consacré l'initiative. Aux termes de cette Constitution, toute proposition revêtue de cent signatures des électeurs de la commune doit être soumise au referendum. (5).

Curti : (1) p. 316 — (2) p. 306 — (3) p. 306 — (4) p. 318 — (5) p. 307.

La Constitution du canton de Zurich a prévu le droit d'initiative ainsi que le droit pour le Conseil national de déposer un contre-projet sur le projet des initiants. Quand le projet de loi dû à l'initiative populaire ne paraît pas donner au Conseil national toutes garanties, celui-ci peut, par un contre-projet, qu'il soumet au vote populaire, faire échouer le projet des initiants. C'est ainsi qu'en 1904 un projet de loi d'initiative populaire sur les mœurs et la décence publique a échoué au bénéfice d'un contre-projet du Conseil cantonal qui reproduisait d'ailleurs les propositions des initiants sur la fermeture des maisons de tolérance. (1).

Le peuple suisse, dans l'exercice de son droit d'initiative, s'est montré conservateur. Nous avons vu supra, que le projet de loi relatif au rachat des chemins de fer du centre fut rejeté à une très forte majorité ; que le projet de loi sur l'assurance obligatoire contre la maladie et les accidents fut également rejeté. Chaque fois qu'il s'agit d'engager les deniers de l'Etat le peuple s'entoure de mille précautions et vote bien souvent les projets après les avoir fait échouer plusieurs fois. Les statistiques établies par le Chancelier de Saint-Gall révèlent que de 1831 à 1894, sur 336 projets de lois, 20 furent soumis au referendum populaire qui n'en retint que deux. (2).

4° France. — a) Droit d'initiative quant aux lois constitutionnelles. — Le seul exemple d'initiative en matière

(1) et (2) Curti op. cit., pages 315 et 318.

constitutionnelle se trouve dans la Constitution du 24 juin 1793. Le projet d'initiative populaire présenté par Condorcet à la Convention nationale le 23 février 1793, prévoyait non seulement le referendum constitutionnel mais encore le droit d'initiative sur les amendements constitutionnels. Nous citons un extrait du rapport de Condorcet : « Les mêmes règles s'observent s'il s'agit de décider qu'il convient de convoquer une Convention chargée de présenter au peuple une Constitution nouvelle qui ne peut être que l'ancienne corrigée, mais il faut que la Convention qui sera nécessairement dirigée par l'esprit national ait, dans ce cas, le pouvoir de donner même un plan nouveau. Il serait absurde qu'elle ne pût réformer ou corriger un certain nombre d'articles, car la manière de les changer peut entraîner des changements dans un grand nombre d'autres ; et, dans un ouvrage qui doit offrir un ensemble systématique, tout changement doit entraîner un examen général, afin de raccorder toutes les parties avec le nouvel élément introduit dans le système ». (1).

Le droit d'initiative sur les lois constitutionnelles défini par Condorcet, fut inséré dans l'article 115 de l'acte constitutionnel du 24 juin 1793, ainsi conçu : « Si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des Assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la revision de l'acte constitutionnel ou le changement de

(1) Séance du 23 février 1793. Réimpression de l'ancien *moniteur*. T. XV, p. 269.

quelques-uns de ses articles, le corps législatif est tenu de convoquer toutes les Assemblées primaires de la République pour savoir s'il y a lieu à une Convention nationale ».

Nous savons que la Constitution de 1793 ne fut point mise en application, mais elle n'en a pas moins été une tentative sérieuse pour accorder au peuple le pouvoir législatif.

b) **Droit d'initiative quant aux lois ordinaires.** — Nous avons vu, dans le chapitre réservé au referendum de consultation sur les lois ordinaires, que Condorcet, dans son rapport présenté à la Convention le 23 février 1793, soutenait, en raison de l'étendue de la République, l'impossibilité du gouvernement direct en matière législative ; mais, pour ne pas négliger la volonté de la nation il approuvait le referendum d'initiative populaire et en définissait le fonctionnement dans le passage suivant : « Un seul citoyen peut proposer à son Assemblée primaire de demander qu'une loi quelconque soit soumise à un nouvel examen ; d'exprimer le désir qu'il soit pourvu par une loi nouvelle à un désordre dont il est frappé. On exige seulement que cinquante autres citoyens signent avec lui, non que la proposition est juste, mais qu'elle mérite d'être soumise à une Assemblée primaire. L'Assemblée primaire a le droit de convoquer, pour examiner la proposition qu'elle a elle-même admise, toutes les Assemblées d'une des divisions du territoire. Si le vœu de la majorité, dans celle-ci, s'unit au sien, alors toutes celles d'une division plus étendue seront convoquées ; et si le vœu de la majorité y est conforme, l'Assemblée des représentants du peuple est obligée d'examiner, non la propo-

sition elle-même mais seulement si elle croit devoir s'en occuper. Si elle refuse, l'universalité des Assemblées est convoquée sur la même question, toujours celle de savoir si un tel objet doit être pris en considération ; et alors, ou le vœu de la majorité, dans les Assemblées primaires, se déclare en faveur de l'opinion des représentants et la proposition est rejetée ; ou cette majorité exprime un vœu contraire et l'Assemblée, qui paraît dès lors avoir perdu la confiance nationale, doit être renouvelée. La nouvelle loi, qui est le fruit de la demande faite par les Assemblées primaires, est sujette à la même déclaration, soumise à la même censure, de manière que jamais ni la volonté des représentants du peuple, ni celle des citoyens ne peut se soustraire à l'empire de la volonté générale ». (1).

c) **Droit de pétition.** — Condorcet, en réservant à un seul citoyen, la faculté de saisir son Assemblée primaire sur l'utilité d'un projet de loi, reprenait les dispositions relatives aux pétitions en matière législative établies par le règlement à l'usage de l'Assemblée nationale, du 29 juillet 1789, et ne distinguait plus entre le droit d'initiative et le droit de pétition.

Si ces deux droits désignent, tous deux, l'intervention populaire auprès des organes supérieurs de l'Etat, le droit d'initiative nous paraît qualifier, tout particulièrement, la faculté accordée à un nombre minimum de citoyens, de pro-

(1) Séance du 23 février 1793. Réimpression de l'ancien *Moniteur*. T. XV, p. 460.

céder à la rédaction d'un projet de loi et de communiquer celui-ci au Gouvernement ou au Parlement pour solliciter le referendum populaire sur le projet dont s'agit ; tandis que le droit de pétition ne vise que la réclamation gracieuse exercée par une seule personne auprès des organes supérieurs de l'Etat pour un motif personnel ou pour un objet étranger à toute disposition législative.

Cependant la différence que nous établissons entre ces deux droits — si elle répond à la définition donnée par certaines Constitutions françaises, lesquelles ne voient dans la pétition qu'un droit exclusivement individuel — est en opposition avec certaines autres Constitutions françaises qui ne voient dans la pétition qu'un droit collectif.

En effet, les dispositions qui ont admis les pétitions collectives sont :

1° Le règlement à l'usage de l'Assemblée nationale du 29 juillet 1789, paragraphe 2, chapitre 5, aux termes duquel les personnes étrangères à l'Assemblée qui auront des pétitions à présenter pourront parvenir immédiatement à l'Assemblée en s'adressant aux huissiers qui les introduiront à la barre.

2° Le décret sur la Constitution des municipalités, du 14 décembre 1789, accordant aux citoyens actifs le droit de se réunir pour rédiger des adresses et pétitions à tous les corps constitués, sous réserve de ne députer que dix citoyens pour présenter ces adresses et pétitions.

3° Le décret du 18-22 mai 1791 qui fixe les cas où les citoyens pourront requérir la convocation de la commune.

Présenté sous cette forme, le droit de pétition devient un véritable droit d'initiative et accorde, comme celui-ci, aux citoyens le pouvoir législatif ou du moins le pouvoir de déposer des propositions législatives.

Au contraire, les Constitutions suivantes n'ont accordé aux citoyens que le droit de présenter des pétitions individuelles :

1° La Constitution des 3-14 septembre 1791, titre 1^{er} § 3, garantissant la liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement.

2° La Constitution du 24 juin 1793, article 32, confirmant le droit de pétition inséré dans la Constitution du 3-14 septembre 1791.

3° La Constitution du 5 Fructidor An III, article 364, stipulant que tous les citoyens sont libres d'adresser aux autorités publiques des pétitions ; mais qu'elles doivent être individuelles et que nulle association ne peut en présenter de collectives.

4° La Constitution du 22 Frimaire An VIII, article 83, conférant à toute personne le droit d'adresser des pétitions individuelles à toute autorité constituée et spécialement au Tribunat.

5° La Constitution des 6-9 avril 1814, article 26, reproduisant les dispositions de l'article 83 de la Constitution ci-dessus de Frimaire An VIII.

6° La Charte constitutionnelle du 4-10 juin 1814, article 53, stipulant que toute pétition, à l'une ou à l'autre Chambre ne peut être faite et présentée que individuellement et par écrit, et qu'il est interdit d'en apporter en personne et à la barre.

7° L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, du 22-23 avril 1815, article 65, assurant le droit de pétition à tous les citoyens, sous réserve qu'elles soient individuelles.

8° Le projet de Constitution du Gouvernement provisoire du 29 juin 1815, article 1 § 10, garantissant à tous les Français le droit de présenter des pétitions individuelles aux Chambres et au Gouvernement, soit dans l'intérêt général de l'Etat, soit dans l'intérêt particulier des citoyens.

9° La Charte constitutionnelle des 14-24 août 1830, article 45, reproduisant les dispositions de l'article 53 de la Charte des 4-10 juin 1814.

10° La Constitution du 4 novembre 1848, article 8, accordant aux citoyens le droit de pétitionner et de manifester leurs pensées par la voie de la presse ou autrement.

11° La loi du 22 juillet 1879, actuellement en vigueur, reproduisant les dispositions des Chartes de 1814 et de 1830.

Il y a lieu de constater que la Constitution de 1875 est muette sur le droit de pétition collective ou individuelle.

Les Etats qui font l'objet de notre étude ont de tout temps reconnu le droit de pétition. La Constitution des Etats-Unis d'Amérique, de 1789, décide dans son amendement 1^{er}, que « le Congrès ne pourra faire aucune loi concernant l'établissement d'une religion ou interdisant son libre exercice, restreignant la liberté de la parole ou de la presse ou touchant au droit des citoyens de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au Gouvernement pour le redressement de leurs griefs ».

En Allemagne, le droit de pétition a été inséré dans l'article 126 de la Constitution de Weimar. Pour établir la différence entre la pétition — droit individuel — et l'initiative — droit collectif — les constituants ont inséré le droit de pétition dans l'article 126, qui est l'article réservé aux droits des individus, tandis que le droit d'initiative se trouve dans l'article 73 de cette Constitution.

En Suisse, les dispositions de la Constitution fédérale et des Constitutions des cantons qui ont admis le droit d'initiative ont, à fortiori, admis le droit de pétition.

CINQUIEME PARTIE

Le Plébiscite

Nous nous sommes expliqué, supra, (1) sur la différence que nous établissons entre le referendum et le plébiscite. Selon nous le referendum sert à désigner l'intervention populaire en matière législative, tandis que le plébiscite qualifie l'intervention du peuple en matière électorale. Le peuple procède au referendum quand il délibère sur des projets de lois ; il procède au plébiscite quand par l'universalité de ses suffrages il se prononce sur la nomination ou la révocation des organes supérieurs de l'Etat.

Nous aurons donc à traiter dans ce chapitre de l'élection et de la révocation du Chef de l'Etat, des Chambres et de certains fonctionnaires et à examiner, dans les pays qui nous occupent, si l'intervention du peuple dans les nominations et révocations des fonctionnaires et représentants du peuple est assurée par le procédé de l'élection ou du plébiscite.

(1) page 39.

1° Etats-Unis d'Amérique. — a) Election du Président et du Vice-Président des Etats-Unis. — Lors de l'élaboration de la Constitution de 1781 les constituants furent peu partisans de confier au peuple l'élection du Président de la Confédération et, par analogie avec l'élection des gouverneurs des Etats par la législature, ils décidèrent de confier à un Congrès le soin d'élire le Président.

Le 12 décembre 1803 était voté le XII^e amendement qui modifiait les dispositions primitives et décidait que l'élection du Président des Etats-Unis serait confiée à des délégués présidentiels élus eux-mêmes par le peuple. Ainsi le peuple ne procédait pas directement à l'élection du Président de la République, mais il intervenait dans l'élection des délégués chargés de procéder à cette élection et cela lui permettait de faire pression sur ces délégués et de dicter, en quelque sorte, leur vote. Cette pression s'est si bien établie de nos jours que les candidats électeurs présidentiels font connaître au peuple, au cours de leur campagne électorale, le président qu'ils entendent désigner, s'ils sont élus, et les citoyens, en procédant à cette élection primaire, connaissent, dès que celle-ci est terminée, le résultat de l'élection secondaire qui n'est qu'une pure formalité. Malgré que la Constitution n'ait pas accordé au peuple le soin d'élire le Président de la République, cette élection au lieu d'être assurée par les 520 électeurs présidentiels, est faite par plus de quarante millions d'électeurs.

Les conditions d'éligibilité à la présidence de la République sont déterminées dans la Constitution de 1781, arti-

cle 2, section 1, modifiée par l'amendement XII du 12 décembre 1803, qui stipule qu'aucun individu ne peut être éligible s'il n'est citoyen de naissance des Etats-Unis, s'il n'a pas au moins 35 ans et s'il n'a pas résidé 14 ans aux Etats-Unis. La même disposition décide que le pouvoir exécutif est confié à un Président et à un Vice-Président élus tous deux pour quatre ans de la manière suivante : Chaque Etat nommera un nombre d'électeurs présidentiels égal au nombre total des sénateurs et représentants, mais nul sénateur, nul représentant et nulle personne exerçant une fonction honorifique ou salariée, sous l'autorité des Etats-Unis, ne pourra être électeur présidentiel. Les électeurs présidentiels élus par le peuple se réuniront dans leurs Etats respectifs et voteront au scrutin pour le Président et le Vice-Président. Le résultat obtenu dans chaque Etat sera transmis au Président du Sénat, lequel en présence du Sénat et de la Chambre des représentants, proclamera le résultat définitif de l'élection. Le Vice-Président étant élu, dans les mêmes conditions que le Président, est chargé, par la Constitution, de procéder à la suppléance en cas de mort ou de démission du Président.

b) Révocation du Président et du Vice-Président des Etats-Unis. — Nous avons vu que le Président et le Vice-Président sont, si non en droit du moins en fait, élus par le peuple. En ce qui concerne leur révocation, la Constitution de 1789, article 2, section 4, décide qu'ils ne pourront être destitués de leurs fonctions que sur mise en accusation suivie de condamnation pour trahison, concussion ou autre

crime. Seul le Congrès peut intervenir pour procéder à cette accusation et le peuple n'a d'autre ressource que d'exercer ce contrôle tous les quatre ans à l'occasion des élections présidentielles.

c) **Election et révocation des Chambres.** — Aux termes de la Constitution de 1789, article 1^{er}, section 1^{re}, tous les pouvoirs législatifs sont attribués à un Congrès des Etats-Unis qui se compose d'un Sénat et d'une Chambre des représentants.

1° **Chambre des représentants.** — Sous l'empire de la Constitution de 1781, article 5, il était nommé annuellement, en la manière que la législature de chacun des Etats l'ordonnait, des délégués qui s'assemblaient en Congrès, le 1^{er} lundi du mois de novembre de chaque année, avec pouvoir réservé à chacun des Etats de rappeler ces délégués ou quelques-uns d'entre eux à quelque moment de l'année que ce soit et d'en envoyer d'autres à leurs places pour le reste de l'année. L'amendement apporté par la Constitution de 1789, article 1^{er}, section 2, décide que la Chambre des représentants est composée de membres élus tous les deux ans par le peuple des différents Etats.

La première Constitution laissait aux Etats particuliers le soin de régler les conditions d'intervention du peuple relatives à l'élection et à la révocation des représentants. La Constitution de 1789 impose l'intervention du peuple dans l'élection des représentants mais n'accorde pas à celui-

ci le pouvoir de procéder à la révocation des membres de la Chambre des représentants.

2° **Sénat.** — La Constitution de 1789, article 1^{er}, section 3, faisait élire les sénateurs, pour une période de six ans, par la législature de l'Etat et décidait que si des sièges devenaient vacants pendant l'intervalle des sessions, le pouvoir exécutif de ces Etats aurait la faculté de faire des nominations provisoires jusqu'à la prochaine réunion de la législature qui devrait pourvoir aux vacances. L'amendement XVII du 15 mai 1912, ratifié par les Etats le 31 mai 1913, a démocratisé les dispositions des deux premiers paragraphes de l'article 1^{er}, section 3, de la Constitution en décidant que le Sénat des Etats-Unis doit être composé de deux sénateurs pour chaque Etat, élus par le peuple de cet Etat pour une durée de six ans. Si le pouvoir exécutif conserve la faculté de nommer provisoirement des sénateurs pour suppléer aux vacances des sénateurs démissionnaires ou décédés, il doit néanmoins procéder à des élections destinées à combler ces vacances.

L'article 1^{er}, section 3, § 4 de la Constitution de 1789 et le XII^e amendement approuvé le 12 décembre 1803, décident que le Vice-Président des Etats-Unis préside le Sénat. Or, le Vice-Président étant élu par le peuple, tous les membres du Sénat se trouvent soumis à la votation populaire.

Quant à la révocation ou dissolution des Chambres, aucune disposition constitutionnelle n'accordant au peuple

le droit de solliciter la dissolution du Sénat, le peuple ne peut exercer son droit de contrôle que tous les six ans lors des élections sénatoriales.

d) **Election et révocation des fonctionnaires.** — La nomination et la révocation des fonctionnaires diffère selon qu'il s'agit des fonctionnaires fédéraux ou des fonctionnaires des Etats particuliers.

1° **Fonctionnaires fédéraux.** — Aux termes de la Constitution fédérale les seuls fonctionnaires fédéraux élus par le peuple sont le Président et le Vice-Président des Etats-Unis ; tous les autres fonctionnaires, sans exception, sont nommés et révoqués par le Chef du pouvoir exécutif, conformément aux dispositions de l'article 2, section 2 de la Constitution.

2° **Fonctionnaires des Etats particuliers.** — Le nombre de fonctions électives fut, au début, très faible ; le plus grand nombre de fonctionnaires étaient nommés par des Conventions. Mais devant les abus que les délégués firent de leurs pouvoirs, le peuple exigea et obtint, dans certains Etats, la faculté d'élire certains fonctionnaires (1). De nos jours, ce principe est si absolu que lors des élections il n'est pas rare de voir figurer sur un même bulletin de vote les noms de cinq à six cents candidats à diverses fonctions (2).

W. Garner. op. cit. (1 p. 159) — (2 p. 6).

Quant aux fonctions judiciaires on distingue dans les Etats-Unis, entre les juges fédéraux, tous nommés par le pouvoir exécutif, et les juges des Etats particuliers, nommés dans certains Etats par le gouverneur et élus, dans certains autres, par le peuple (1).

La durée des fonctions varie également suivant les Etats. Dans les Etats de Massachusetts, de New-Hampshire et de Rhode-Island les hauts magistrats sont élus à vie et dans les autres Etats la durée varie entre deux et vingt ans (2).

Dès l'instant que les juges sont élus ils peuvent n'avoir aucune connaissance juridique et rendre des sentences illégales. Ce qui aggrave cette situation c'est que le juge américain ne reçoit pas un traitement fixe mais, seulement, une indemnité proportionnée au nombre et à l'importance des jugements rendus ou des affaires examinées. Il s'ensuit que des juges de la même circonscription agissent parfois de connivence avec des avocats pour que ceux-ci leur apportent des procès (3). L'élection des juges par le peuple fait de ces fonctionnaires de véritables politiciens. Il n'est pas rare de les voir rendre des jugements iniques dans l'unique but d'assurer leur réélection. Il s'est trouvé, parfois, des juges courageux et intègres qui ont échoué à leur réélection pour avoir refusé de rendre des arrêts illégaux.

Certes, le peuple américain estime qu'il est aussi com-

W. Garner, *op. cit.* (1 p. 174) — (2 p. 182).

(3) W. Garner, *op. cit.* p. 192).

pétent pour élire les juges que pour désigner les membres des pouvoirs législatif et exécutif et que confier au gouverneur le soin de nommer directement le juge c'est déplacer la difficulté parce que le gouverneur abusera de son pouvoir de nomination pour réserver les sus-dites fonctions à ses amis en récompense de leur zèle politique (1). Mais, certaines organisations politiques qui ne nient pas les effets déplorables causés par l'élection des juges, ont proposé de ne réserver l'électorat qu'aux seuls fonctionnaires qui déterminent la politique et de confier au gouverneur le soin de nommer les autres magistrats et fonctionnaires dont la fonction est purement administrative (2).

Quant à la révocation par le peuple des élus municipaux, celle-ci est apparue, pour la première fois, à Los Angelès et en Californie en 1903, puis a gagné successivement d'autres villes des mêmes Etats, ensuite des autres Etats de l'Union. Actuellement ce procédé est en vigueur dans une trentaine d'Etats sur les quarante-huit que compte l'Union.

Dans une de ses conférences sur « le municipalisme à l'étranger », M. le Professeur Rolland (3) déclarait que cette révocation est chose extrêmement curieuse, quelle a l'avantage d'être tout à fait logique parce que du moment que le corps électoral désigne les édiles il est tout à fait normal que

(1) W. Garner, *op. cit.* (p. 176) — (2 p. 7).

(3) Université de Paris. Année 1927-1928.

ce soit lui qui ait qualité pour retirer la fonction qu'il a attribuée.

Il en est tout autrement en ce qui concerne la révocation des juges. C'est par « impeachment », c'est-à-dire sur jugement du Sénat, siégeant en Haute-Cour, que cette révocation est prononcée. Seule la Chambre des représentants a qualité pour accuser et seul le Sénat est désigné pour juger. Sa décision n'est valable que si elle a été prise à la majorité des deux tiers des membres de la Haute Assemblée.

Cependant une forme de révocation populaire appelée « Rappel », s'est introduite dans quelques Etats du Far-West. Si un certain nombre d'électeurs, environ le 20 ou le 25 %, sollicite le referendum sur le point de savoir si un juge doit être relevé de ses fonctions et que le dit referendum réponde affirmativement sur la question, le juge est automatiquement révoqué (1).

Malgré les défauts de ce dernier mode de révocation, qui met le juge à la merci de ses justiciables et l'empêche, bien souvent, de juger en toute indépendance, la révocation des juges par le peuple gagne tous les jours du terrain et les partisans de la révocation populaire ne manquent pas d'affirmer que puisque les juges sont élus par le peuple, puisqu'ils sont les agents du peuple, ils doivent être placés sous l'autorité de celui-ci (2).

(1) W. Garner, *op. cit.*, p. 185.

(2) W. Garner, *op. cit.*, p. 185.

2° Allemagne.

a) **Election et révocation du Chef de l'Etat.** — Aux termes de l'article 43, § 2, de la Constitution de Weimar, le Président du Reich est élu pour une période de sept ans, par le suffrage universel, et peut être déposé par un vote du peuple à la demande du Reichstag.

L'élection des deux Chambres et du pouvoir exécutif étant confiée au peuple, lui seul pouvait avoir qualité pour trancher le différend entre les organes sus-visés.

Lorsque le Reichstag prononce à la majorité des deux tiers, la déposition du Président, celui-ci, conformément aux dispositions de la loi du 17 décembre 1932, est suspendu et remplacé dans ses fonctions par le Président du Tribunal du Reich. Sous l'empire de l'article 51 de la Constitution de Weimar, le Chef de l'Etat était remplacé par le Chancelier, en attendant la désignation, par une loi spéciale, du titulaire de la fonction.

Le vote du Reichstag, relatif à la déposition, est soumis au referendum populaire. Si celui-ci confirme le vote du Reichstag, la révocation définitive décidée par le peuple se substitue à la simple suspension et celui-ci est appelé à désigner, par plébiscite, le nouveau Président. Si, au contraire, le vote populaire infirme la décision prise par le Reichstag, celui-ci est de plein droit dissous et le Président du Reich est réélu pour une nouvelle période de sept ans. Dans l'un comme dans l'autre cas l'organe qui a cessé d'être en

communication avec le peuple doit s'incliner devant sa décision.

b) **Election et révocation des Chambres.** — Il convient de distinguer entre le Reichstag et le Reichsrat.

1° **Le Reichstag.** — La Constitution de Weimar dispose, dans son article 22, que : les membres du Reichstag sont élus au suffrage universel, direct, égal et secret, d'après les principes de la représentation proportionnelle, par tous les hommes et toutes les femmes âgés de plus de vingt ans. L'élection a lieu un dimanche ou un jour férié légal. Les détails sont réglés par la loi électorale du 27 avril 1920 et par l'ordonnance du 1^{er} mai 1920.

Le nombre de députés n'est pas fixe, il dépend du nombre de votants, chaque liste recevant autant de sièges qu'elle a obtenu de fois 60.000 voix. Ainsi seul le résultat des élections peut fixer le nombre de membres qui composent le Reichstag.

La dissolution du Reichstag peut être obtenue, soit par décision du Président du Reich, soit par le vote populaire. Nous savons que le Président du Reich peut puiser dans l'article 73, § 1^{er}, de la Constitution de Weimar, le droit de dissoudre le Reichstag et que celui-ci, conformément aux dispositions de l'article 43 de cette Constitution peut, à la majorité des 2/3, suspendre le Président de ses fonctions. Dans les deux cas sus-visés le plébiscite est mis en application et le peuple peut même user de son droit général d'ini-

tiative prévu à l'article 73, § 3, pour solliciter du Président la dissolution du Reichstag.

2° Le Reichsrat. — L'article 61 de la Constitution de Weimar dispose que le Reichsrat est composé de membres désignés par le gouvernement de chaque pays, à raison d'un délégué par 700.000 habitants, sous réserve que le nombre maximum de représentants de chaque pays ne soit, en aucun cas, supérieur aux $\frac{2}{5}$ du nombre total des membres du Reichsrat. Sans cette disposition la Prusse aurait obtenu une très forte représentation qui lui aurait assuré la majorité et il est visible que c'est dans le but d'empêcher l'hégémonie prussienne que cette disposition a été insérée.

Quant à la dissolution du Reichsrat, celui-ci, comme nous l'avons vu, étant exclusivement composé de membres nommés par le gouvernement de chaque pays, échappe aux droits accordés tant au Président du Reich qu'à l'initiative populaire de plébisciter sa dissolution.

c) Election et révocation des fonctionnaires. — La nomination et la révocation des fonctionnaires étant réservées au Chef du pouvoir exécutif, le peuple, malgré le droit d'initiative inséré dans l'article 73, § 3, de la Constitution de Weimar, n'a pas à intervenir dans le recrutement et la révocation, de même qu'il ne peut intervenir, en vertu de l'article 73, § 4, dans la fixation du traitement ou des retraites des fonctionnaires.

3° Suisse.

a) **Election et révocation du Chef de l'Etat.** — Aux termes de la Constitution de 1848 le pouvoir exécutif appartient à un Conseil fédéral composé de sept membres élus par l'Assemblée fédérale composée du Conseil national et du Conseil des Etats. Les sept membres du Conseil fédéral doivent appartenir à des cantons différents. Le Conseil désigne toutes les années, parmi les sept membres, celui qui doit remplir les fonctions de Président de la Confédération. Ce Président, qui ne peut être réélu l'année suivante, a pour mission de diriger le département politique et de se tenir en rapports avec les représentants des puissances étrangères.

Une proposition tendant à faire élire le Président par le peuple fut repoussée, lors du vote de la Constitution de 1848, à une très forte majorité (1). Les citoyens suisses pourraient néanmoins puiser dans l'article 185 de la Constitution de 1848, qui leur reconnaît un droit général d'initiative, la faculté de demander au Président sa démission.

b) **Election et révocation des membres de l'Assemblée fédérale.** — L'Assemblée fédérale est la réunion du Conseil national et du Conseil des Etats. Le Conseil national est composé de députés élus à raison de un par 20.000 âmes ou, à défaut, par fraction supérieure à 10.000. Le Conseil

(1) Curti, *op. cit.*, p. 175.

des Etats est composé de membres élus à raison de deux par canton. Le Conseil national représente la population et le nombre de ses membres dépend de l'importance de la population ; un canton possédant une très forte population pouvant disposer d'un nombre de sièges très supérieur à un autre canton. Le Conseil des Etats représente les cantons et, quelle que soit l'importance de la population du canton, celui-ci n'a droit qu'à deux délégués : au total 44 délégués pour les vingt-deux cantons.

Les députés au Conseil national sont élus au suffrage universel pour trois ans, tandis que la durée des pouvoirs ainsi que le mode d'élection des membres du Conseil des Etats sont fixés par les cantons (1). Aucun membre du Conseil fédéral ne peut faire partie du Conseil des Etats, mais ils peuvent être entendus simultanément dans l'une ou l'autre Assemblée (2). Si chacun des deux Conseils délibère à part, c'est en séance commune que les deux Conseils procèdent à certaines élections, notamment à l'élection des sept membres composant le Conseil fédéral.

La Constitution fédérale ne prévoit pas la révocation populaire des membres de l'Assemblée fédérale, mais certaines Constitutions cantonales, dont les principales sont Berne, Argovie, Schaffhouse, Thurgovie, Lucerne et Soleure ont prévu la révocation populaire des députés de leur canton (3). Quand en 1872, lors de la discussion de la loi cons-

Curti : (1) p. 174 — (2), p. 177 — (3), p. 229

titutionnelle votée en 1874, on proposa d'insérer le droit de révocation populaire des députés au Conseil national, le député Feer-Herzog déclara que le droit de révocation serait le complément du droit d'initiative « qu'il serait, à l'égard du droit d'initiative, ce que la punition est à l'égard de l'avertissement ». Le député Wirthsand proposa que chaque député put être révoqué par les électeurs de sa circonscription (1).

c) **Election et révocation des fonctionnaires.** — 1° **Fonctionnaires fédéraux.** — Aux termes de la Constitution fédérale, les fonctionnaires fédéraux sont nommés et révoqués par le Conseil fédéral. L'Assemblée, en prenant cette décision, se rallia à l'avis du constituant Gozembach qui soutint, au cours de la discussion de la loi constitutionnelle de 1874, qu'accorder au peuple le droit de révocation conduirait à des agitations malsaines « avec tous les moyens dont dispose la presse et les Associations — dit-il — on noircira, en semblable occasion, les gens jusqu'à ce qu'ils soient vraiment noirs dans l'imagination de beaucoup d'âmes innocentes ». (2).

2° **Fonctionnaires des cantons.** — Les fonctionnaires des cantons sont nommés ou élus et révoqués suivant les dispositions de la Constitution cantonale. Les cantons d'Argovie, de Schaffhouse, de Lucerne, de Soleure ont inséré dans leur Constitution la révocation populaire des fonctionnaires.

Curti. (1). P. 274).

(2) Curti, op. cit., p. 278.

4° France.

a) **Election et révocation du Chef de l'Etat.** — Depuis la Révolution française la première apparition de la pratique plébiscitaire relative à l'élection du Chef de l'Etat, fut celle du plébiscite du 20 Floréal An 10 qui confia le Consulat à vie à Napoléon Bonaparte par 3.568.185 voix contre 9.074. Ensuite le Sénatus Consulte du 28 Floréal An 12 confie le gouvernement de la République à un empereur qui prend le titre d'Empereur des Français et décide que la proposition suivante sera présentée à l'acceptation du peuple : Le peuple veut l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe, naturelle et adoptive de Napoléon Bonaparte (1). Le résultat du plébiscite donna 3.321.675 suffrages en faveur et 2.599 contre.

Le décret du 28 octobre-1^{er} novembre 1848, relatif à l'élection du Président de la République, décide que seront admis au vote tous les électeurs inscrits sur les listes et que les militaires voteront au chef-lieu de canton dans la circonscription duquel ils se trouveront en garnison (2).

Au cours de la discussion sur le vote de la Constitution du 4 novembre 1848, le rapporteur du projet, Marrast, déclara qu'au sein de la Commission deux opinions s'étaient élevées sur les conditions d'élection du Président de la République : « La minorité — dit-il — pensait qu'en le faisant

(1) Articles 1 et 142 du Sénatus.

(2) Articles 2 et 3.

nommer directement par le peuple on courait le risque de placer en face de la représentation nationale un pouvoir égal quoique différent, et qu'on pouvait ainsi établir une rivalité dangereuse en donnant à la souveraineté deux expressions au lieu d'une » ; de crainte que le suffrage universel concentré sur un seul homme ne lui donne une trop grande puissance, cette minorité désirait remettre à l'Assemblée des représentants, la nomination du Président de la République. Mais la majorité convaincue que la force du pouvoir est l'une des conditions vitales de la démocratie, voulut que le Président fut élu par le peuple. Toutefois, en vue de se prémunir contre les abus possibles du pouvoir exécutif, elle faisait le Président temporaire et responsable et plaçait à côté de lui un Vice-Président présenté par lui mais nommé par le peuple.

Félix Pyat déclara : « Le Président nommé par le peuple aura une force irrésistible, une telle élection sera un sacre autrement divin que l'huile de Reims et le sang de Saint Louis. Le Président pourra dire à l'Assemblée : Je suis plus que chacun de vous, autant et plus que vous tous ; je suis l'élu de toute la France et vous êtes celui d'un seul département » (1). Lamartine, de Lasteyrie et Tocqueville combattirent cette opinion et firent prévaloir la leur. Ils soutinrent que dans un pays où le suffrage universel est proclamé, il est impossible de repousser son intervention lorsqu'il s'agit de la première magistrature ; que si le Roi était irrespon-

(1) Recueil général des Lois. Année 1848, p. 358.

sable il n'en est pas de même du Président, lequel est responsable et peut être mis en accusation ; qu'au surplus, dans une démocratie le pouvoir ne pouvant pas parvenir au Président par une transmission intermédiaire, seul le peuple avait qualité pour communiquer directement et personnellement ce pouvoir (1).

Abondant dans ce dernier sens, la majorité vota l'article 46, lequel stipule que le Président est nommé au scrutin secret à la majorité absolue des votants par le suffrage universel ; que si aucun candidat n'obtient plus de la moitié des suffrages exprimés et au moins deux millions de voix, l'Assemblée nationale élira le Président de la République à la majorité absolue et au scrutin secret parmi les cinq candidats éligibles qui ont obtenu le plus de voix.

Cette disposition, qui reproduisait presque textuellement l'article 2, section 1^{re} de la Constitution des Etats-Unis, permettait à l'Assemblée de se substituer au peuple et de nommer celui qui avait obtenu du peuple le moins de suffrages. Les adversaires de cette disposition ne manquèrent pas de faire observer qu'un candidat aurait très rarement la majorité des suffrages et que si l'Assemblée ne désignait pas celui qui aurait obtenu du peuple le maximum de voix, le pays pourrait être menacé de graves troubles.

Les trois principaux candidats à la présidence de la République furent Louis-Napoléon Bonaparte, le général

(1) Recueil général des Lois. Année 1848, p. 372.

Cavaignac et de Lamartine. Le résultat des élections fut le suivant : inscrits : 8.079.943. Bonaparte : 5.434.226 ; Cavaignac : 1.448.107 ; Lamartine : 7.910.

Lors du coup d'Etat du 2 décembre 1851, un décret du même jour soumit au plébiscite la question suivante: « le peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour faire une Constitution sur les bases proposées dans sa proclamation du 2 décembre ». Ce plébiscite, proclamé le 31 décembre 1851, donna 7.439.219 oui contre 640.757 non.

Toutefois ce plébiscite avait conservé la forme républicaine de gouvernement. Le 7 novembre 1852 un Sénatus Consulte rétablit l'Empire et demande au peuple de décider, par plébiscite, s'il accepte de confier à Louis-Napoléon Bonaparte la dignité impériale que le Sénat entendait lui conférer. Ce plébiscite, qui eut lieu les 20 et 21 décembre 1852, accorda 7.824.189 voix en faveur et 253.145 contre le Sénatus Consulte.

Depuis cette date le peuple n'a plus eu à désigner le chef du pouvoir exécutif et la Constitution de 1875 a confié à l'Assemblée Nationale le soin de procéder à cette désignation.

Les constituants de 1875 crurent ne pas devoir insérer dans la Constitution le droit, pour le peuple, d'intervenir dans l'élection du Président de la République parce que le coup d'Etat de 1852, provoqué par Louis-Napoléon, élu en

1848 Président de la République par le peuple leur prouvait le résultat inévitable du trop grand pouvoir que les sept millions de suffrages avaient accordé au Président ainsi élu.

Il nous semble que les adversaires du plébiscite ne donnent pas là les véritables motifs du coup d'Etat. Nous estimons que le Président de la République fut acculé à l'emploi de moyens illégaux parce que la Constitution de 1848, qui lui donnait une grande autorité par le mode de nomination, lui refusait les pouvoirs que la Constitution de 1875, par exemple, reconnaît au Président de la République, notamment le droit de dissoudre la Chambre basse ; et que le Président, à l'occasion du conflit qu'il eut avec la Chambre, sur la loi électorale, ne pouvant disposer du droit de dissoudre la Chambre, ne trouva d'autre issue que dans le coup d'Etat.

La Constitution de 1875 a voulu établir un régime parlementaire, c'est-à-dire faire du pouvoir exécutif l'égal du pouvoir législatif, mais pour établir cette égalité, après avoir dans de nombreux articles précisé les attributions du pouvoir exécutif, après lui avoir même accordé la prééminence sur le pouvoir législatif, la Constitution a bridé cette prééminence et a annulé implicitement presque tous les articles relatifs aux attributions du Chef de l'Etat en décidant dans l'article 2 de la loi du 25 février 1875 que seul le pouvoir législatif aurait qualité pour procéder à l'élection du Président de la République.

L'élection du Président par le Parlement met celui-là sous la dépendance de celui-ci. La démission forcée du Président Millerand, en 1924, en est la preuve. Le Président ne peut, dans ces conditions, exercer les attributions que les lois constitutionnelles de 1875 lui ont confiées. Au lieu d'avoir autorité sur la Chambre basse, c'est elle qui a autorité sur lui ; le droit de demander une nouvelle délibération (1), d'ajourner les Chambres, (2) de dissoudre la Chambre des députés (3), sont des attributions du pouvoir exécutif tombées en désuétude. La nomination des fonctionnaires civils et militaires, qui lui est reconnue dans la Constitution (4) lui a été retirée par de simples lois ordinaires (5) ; au lieu d'être le premier personnage de l'Etat et d'exercer efficacement le pouvoir exécutif, ce pouvoir est, en fait, dévolu au Président du Conseil des ministres, dont le titre et la fonction ne figurent pas dans la Constitution.

Les empiètements incessants du pouvoir législatif dans les attributions du pouvoir exécutif, les attributions du pouvoir exécutif tombées en désuétude et les faussemments de la Constitution, nous paraissent le fait du mode de recrutement du Président de la République. Nous estimons que si l'élection du Chef de l'Etat était confiée au peuple, le Président deviendrait indépendant du Parlement et pourrait

(1) et (2) Loi Const. du 16 juillet, articles 7 et 2.

(3) Loi Const. du 25 février, article 5.

(4) Loi du 25 février 1875, art. 3.

(5) Loi du 13 avril 1900, article 35, et Loi du 20 juin 1920 art. 8.

exercer réellement le pouvoir exécutif au lieu d'être parfois l'exécuteur des volontés de ses ministres et souvent l'exécuteur des volontés des parlementaires.

L'élection du Président par le peuple permettrait à celui-ci d'exercer son droit de suffrage. On ne peut, il nous semble, retirer au peuple ce droit sous prétexte que le Président est le plus haut magistrat de l'Etat et que cette élection lui donnerait un pouvoir démesuré, car cet argument au lieu d'être défavorable au plébiscite lui est, au contraire, favorable. La Constitution de 1875 ayant prévu la responsabilité du Président et ayant placé celui-ci sous le contrôle du Parlement ne permet pas au Président d'exercer un pouvoir souverain. L'autorité renforcée que lui donnerait le plébiscite serait le dosage nécessaire propre à freiner les excès de notre parlementarisme. Cette autorité lui permettrait, dans l'intérêt supérieur de l'Etat, de faire contre-poids à l'oligarchie parlementaire et — par la menace de dissolution de la Chambre, que le Président pourrait exercer — d'atténuer la fréquence des crises ministérielles si préjudiciable à la vie économique et sociale de notre pays.

La révocation du Chef du pouvoir exécutif est prévue par l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui rend le Président responsable dans le cas de haute trahison ; par l'article 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 qui stipule que le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger le Président de la République, et connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat, et par

l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qui porte que le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat.

Il résulte de ce qui précède que le peuple ne doit pas être consulté sur les actes commis par le Chef de l'Etat et que la révocation dont il pourrait être l'objet ne peut être prononcée que par le Sénat érigé en haute Cour de justice.

b) Election et révocation des Chambres. — 1° Chambre des députés :

Election. — Aux termes de la loi du 30 novembre 1875, la Chambre des députés est composée de membres élus, tous les quatre ans, au suffrage universel direct. Sont électeurs tous les citoyens âgés d'au moins 21 ans disposant du droit de vote, sont éligibles tous les électeurs âgés d'au moins 25 ans.

Conformément aux dispositions de l'article 36 du décret réglementaire du 2 février 1852 et de l'article 4 de la loi du 30 novembre 1875, si aucun des candidats n'a obtenu, au premier tour, une double majorité des suffrages, c'est-à-dire : 1° le quart des électeurs inscrits, 2° la moitié plus un des suffrages exprimés, un second tour de scrutin est nécessaire le dimanche suivant et, cette fois, la majorité relative suffit pour assurer l'élection.

La Chambre des députés a eu à examiner, au cours de ses séances des 27 janvier, 5 février 1932 et jours suivants

(1) une proposition de loi déposée par M. Lambert, tendant à supprimer le second tour de scrutin dans les élections législatives. Au cours de ces séances M. G. Mandel, Président de la Commission du Suffrage Universel, partisan de la représentation proportionnelle et de l'élection à un seul tour de scrutin, donna d'excellentes raisons en faveur de la proposition de M. Lambert : « L'élection à un seul tour de scrutin dans les élections générales — déclara M. Mandel (2) — permettra aux partis de négocier directement sur la base d'un programme précis qui ne variera pas au hasard des circonscriptions et certaines coalitions particulièrement répugnantes ne pourront guère se renouveler ; l'on ne pratiquera plus, et pour cause, le négoce des désistements ».

M. Herriot combattit cette thèse (3) et MM. Bracke et Renaudel et un certain nombre de leurs collègues déposèrent un contre-projet (4) réclamant la suppression du second tour de scrutin dans les élections partielles, tandis que M. Mandel sollicitait cette suppression aussi bien dans les élections générales que partielles.

Cette proposition de loi et la contre-proposition qui lui était opposée n'ont pas reçu l'approbation du Parlement et, à l'heure actuelle, les dispositions des articles 36 du décret

(1) Journal Officiel, Débats parlementaires 1932, p. 398, 548

(2) Journal Officiel, Débats parlementaires 1932, p. 178, 341, 406, 407.

(3) Journal Officiel, Débats parlementaires 1932, page 1593.

(4) Journal Officiel, Débats parlementaires, p. 398, 548.

réglementaire de 1852 et de la loi du 4 novembre 1875 conservent leur plein effet. ,

Révocation. — Seul le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration de son mandat. La loi du 14 août 1884, article 1^{er}, qui a modifié l'article 5 de la loi du 25 février 1875, stipule que les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois qui suit le décret de dissolution. Le peuple est ainsi appelé à faire connaître son avis sur la mesure prise par le Chef de l'Etat à l'égard de la Chambre basse. Si le peuple estime que la dissolution motivée par le Chef de l'Etat est justifiée, il enverra siéger de nouveaux membres se réclamant des mesures prises par le Président ; dans le cas contraire il réélira les mêmes législateurs et désapprouvera le geste du Chef de l'Etat. La règle du jeu imposera la soumission de l'un des deux organes à la décision prise par le peuple souverain. Cette expérience de la dissolution de la Chambre des députés, tentée par le maréchal de Mac-Mahon, le 16 mai 1877, a été l'unique exemple, depuis 1875, d'application du plébiscite relatif à la révocation des membres de la Chambre des députés.

Dans son rapport sur le gouvernement direct du peuple, Condorcet, à la séance de la Convention nationale du 23 février 1793, donnait un avis nettement favorable au droit de révocation populaire des représentants, lorsque ceux-ci n'approuveraient pas le projet de loi que leur soumettrait

le peuple. « Si la majorité de l'Assemblée des représentants du peuple — déclara-t-il — refuse le projet qui lui est soumis, l'universalité des Assemblées primaires est convoquée sur la même question et alors, ou le vœu de la majorité, dans les Assemblées primaires, se déclare en faveur de l'opinion des représentants et la proposition est rejetée, ou cette majorité exprime un vœu contraire et l'Assemblée, qui paraît dès lors avoir perdu la confiance nationale, doit être renouvelée » (1).

2° **Sénat.** — Le décret organique du 2 février 1852, la loi du 2 août 1875, modifiée par la loi du 9 décembre 1884, précisent que les sénateurs sont élus par un collège électoral restreint composé des députés, conseillers généraux et d'arrondissement du département et de délégués municipaux. Ces délégués sont élus, non par le peuple, mais par les Conseils municipaux. Le jour du scrutin ne peuvent assister aux élections que les candidats ou leurs mandataires et les électeurs sénatoriaux.

Les délégués sénatoriaux, par exception aux lois électorales, sont dans l'obligation de procéder au vote et perçoivent une indemnité de déplacement. La loi du 30 novembre 1928 stipule que les délégués qui, sans motif valable, n'auront pas procédé au vote seront frappés d'une amende de cinquante francs et l'article 98 de la sus-dite loi précise que ceux qui auront pris part à tous les scrutins recevront une

(1) Réimpression de l'ancien Moniteur. T. XV, p. 460.

indemnité pour frais de voyage et de séjour dont les bases, le tarif et le mode de paiement seront déterminés par un règlement d'administration publique.

Le 13 mai 1873, M. Thiers, Président de la République, déposa un projet qui établissait un Sénat dont tous les membres étaient élus pour dix ans par le suffrage universel ; mais, pour ne pas instituer une deuxième Chambre des représentants, le projet de loi n'accordait l'éligibilité qu'aux membres ou anciens membres du Gouvernement et du Parlement (anciens Présidents de la République, ministres, sénateurs, députés et anciens fonctionnaires des grands corps de l'Etat, tels le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, les ministères et les maires des villes de plus de 100.000 âmes). (1).

Ce projet qui provoqua la chute de Thiers, fut remplacé par un autre projet présenté le 15 mai 1874 par le duc de Broglie, Président du Conseil, lequel prévoyait un Sénat composé de membres élus par les départements parmi les citoyens français âgés de 25 ans ; 2° de membres nommés à vie par décret du Président de la République ; 3° des membres de droit tels les cardinaux, les maréchaux, les amiraux, les premiers Présidents de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes ; 4° des membres nommés par le Président de la République, au nombre de 150.

(1) Journal Officiel du 20 mai 1873, p. 3208.

Si le projet de Thiers rappelait le recrutement de la Chambre des pairs, celui du duc de Broglie rappelait le Sénat du Second Empire. La Commission des Trente, chargée d'examiner ce dernier projet le modifia, fixa à trois cents le nombre total des sénateurs, mais lorsque celui-ci fut soumis au vote de l'Assemblée, celle-ci, par 368 voix contre 345 décida de ne pas donner suite à ce projet amendé (1).

Plusieurs projets, faisant intervenir le peuple dans les élections sénatoriales, furent déposés par MM. Waddington, Vautri, Clappier, Cézanne, Tallon, d'Andelarre, Wallon, Antonin Lefèvre Pontalis (2).

Le Sénat, contrairement aux dispositions constitutionnelles relatives à la Chambre des députés, ne peut faire l'objet d'une dissolution. Les membres du Sénat, élus pour neuf ans, peuvent être poursuivis individuellement devant tous tribunaux et devant la Haute Cour pour crime ou délit commis contre la sûreté de l'Etat. Ainsi le peuple ne possède pas la faculté d'exercer son contrôle, lors des élections sénatoriales, celles-ci n'étant pas assurées par lui.

c) **Election et révocation des fonctionnaires.**

1° **Elections.** — Sous la Révolution et sous le Consulat la désignation de la plupart des fonctionnaires eut lieu au moyen de l'élection populaire.

(1) et (2) *Annales de l'Assemblée Nationale* T. XXXVI, pages 153, 155, 168 et 494.

Le décret du 16 août 1790 sur l'organisation judiciaire, porte dans ses articles 3 et 4 du titre 2 et dans l'article 1^{er} du titre III que les juges seront élus par les justiciables pour une durée de six ans ; qu'ils pourront être réélus et que les juges de paix ne pourront être choisis que parmi les citoyens éligibles âgés d'au moins trente ans.

La Constitution des 3-14 septembre 1791, titre 1^{er}, confia aux citoyens le droit d'élire ou de choisir les ministres de leurs cultes. Ce droit leur fut enlevé par l'article 10 de la Constitution du 23 Fructidor An IX, qui attribua aux évêques la nomination des curés.

Le décret du 10 août 1792, relatif à l'élection de nouveaux juges de paix de Paris, stipule que tous les citoyens âgés de 25 ans et domiciliés à Paris, au moins depuis un an, seront admis à voter à cette élection.

Le principe de l'élection des fonctionnaires par le peuple fut abrogé par la Constitution du 22 Frimaire An VIII, article 41, sauf pour les juges de cassation et les juges de paix qui continuèrent à être élus.

Les articles 1 à 9 du Sénatus-Consulte du 16 Thermidor An X, relatifs à l'élection des juges, portent que chaque ressort de justice de paix aura une Assemblée de canton qui se composera de tous les citoyens domiciliés dans le canton inscrits sur la liste communale d'arrondissement ; que l'Assemblée de canton désignera deux citoyens sur lesquels le premier Consul choisira le juge de paix et que l'Assemblée

de canton désignera pareillement deux citoyens pour chaque place vacante de suppléant de juge de paix.

Si sous l'empire des décrets sus-visés le peuple nommait directement et en dernier ressort les magistrats de l'ordre judiciaire, les dispositions du Sénatus-Consulte de l'an X établissaient une combinaison de l'électorat et de la nomination ; le peuple ne disposait plus que du droit d'élire les candidats qu'il soumettait à l'agrément du premier Consul.

Les Chartes constitutionnelles de 1814 et de 1830 supprimèrent cette distinction et décidèrent que tous les juges sans distinction seraient nommés par le roi. Depuis cette date les fonctionnaires sont nommés par le Chef du pouvoir exécutif et, par délégation de celui-ci, par de hauts magistrats et de hauts fonctionnaires.

2° Révocation. — Quant à la révocation des fonctionnaires, aucune disposition législative ne permet au peuple de délibérer sur cette révocation ; aux termes de la loi constitutionnelle seul le Chef de l'Etat possède cette prérogative et, par délégation, de nombreuses dispositions législatives ont confié à des Conseils de discipline le soin de juger le cas des fonctionnaires qui auront contrevenu à la discipline.

Au cours de la séance du 10 mai 1793, Robespierre soutint, à l'Assemblée nationale que la responsabilité des fonctionnaires devait être jugée par le peuple. « Un peuple — dit-il — dont les mandataires ne doivent compte à personne

de leur gestion n'a point de Constitution. Je veux que tous les fonctionnaires publics nommés par le peuple, puissent être révoqués par lui, selon les formes qui seront établies, sans autre motif que le droit imprescriptible qui lui appartient de révoquer ses mandataires. Je demande la création d'un tribunal populaire dont l'unique fonction sera de connaître des prévarications des fonctionnaires publics ; ceux-ci ne pourront être poursuivis par ce tribunal que pour les faits positifs de corruption ou de trahison. Les délits ordinaires qu'ils pourront commettre étant du ressort des tribunaux ordinaires ». (1).

Nous savons qu'il ne fut donné aucune suite à ce projet et que le peuple ne fut jamais appelé à se prononcer sur la révocation des fonctionnaires. On alla même plus loin dans cette voie en déclarant l'irresponsabilité des fonctionnaires ; ainsi, l'article 69 de la Constitution du 22 Frimaire An VIII, précisait que les fonctions des membres du Sénat, du Corps législatif, du Tribunat, celles des Consuls et des Conseillers d'Etat ne pouvaient donner lieu à aucune responsabilité.

En 1883, M. Clemenceau déposa une proposition de loi tendant à confier au peuple l'élection des juges. Cette proposition, qui s'inspirait des précédents de l'époque révolutionnaire, répondait aussi à l'idée américaine sur la démocratie que le peuple est tout aussi compétent pour élire ses

(1) Réimpression de l'Ancien Moniteur. T. XVI, p. 264.

juges que pour choisir les membres des pouvoirs exécutif et législatif.

Nous avons signalé, dans le chapitre réservé à l'élection des fonctionnaires américains, le danger de l'élection et de la révocation populaires des fonctionnaires. A notre avis, soumettre au peuple la situation d'un fonctionnaire, c'est assurer l'instabilité de la fonction, c'est mettre le fonctionnaire à l'entière disposition des politiciens, c'est le transformer en politicien et donner à sa fonction un tout autre caractère que celui qu'elle doit revêtir. Nous inclinons à penser que dans l'intérêt du peuple, qui ne peut être trop souvent consulté sur la nomination ou la révocation d'un fonctionnaire, et dans l'intérêt de la fonction et du fonctionnaire, il convient de ne pas suivre le système américain, qui offre sur ce point bien des difficultés et, qu'au contraire, le système français actuel offre des avantages incontestables aux administrés et aux fonctionnaires.

Appendice

SUFFRAGE DES FEMMES

Nous avons, au cours de cette étude, examiné les diverses formes de referendum et nous avons constaté que celui-ci implique, de par sa nature, l'élargissement général du suffrage dont la première manifestation doit être l'attribution de l'électorat et même de l'éligibilité aux femmes.

Déjà le droit positif étranger (article 22 de la Constitution de Weimar — 19^e amendement de la Constitution des Etats-Unis) stipule que la femme exerce les mêmes droits politiques que ceux conférés aux hommes.

En France, aucune disposition semblable ne figure dans la Constitution, mais depuis de nombreuses années un fort mouvement se dessine en faveur de l'égalité politique des deux sexes et la Chambre des députés a admis, en 1919, à une très forte majorité, une proposition de loi repoussée ensuite par le Sénat.

Malgré cet échec passager les parlementaires féministes continuent à plaider, d'une façon remarquable, l'admis-

sion de la femme dans la vie politique (1) et arrivent à rendre familière l'idée du suffrage universel sans distinction de sexe.

En prévoyant la réalisation très prochaine, dans notre pays, du suffrage féminin, nous croyons devoir, sous l'angle de l'étude précédente, consacrer quelques pages à ce problème actuel.

Dans une démocratie peut-on admettre qu'une partie des électeurs non reconnus indignes ou incapables d'exercer le droit de suffrage, soient privés de ce droit et qu'un des deux sexes puisse interdire à l'autre le droit de participer à la vie politique ?

Certes, le suffrage regardé comme un droit et comme une fonction, ne peut être retiré qu'aux indignes et aux incapables et on ne peut admettre que la femme soit reconnue indigne de participer à la vie politique et soit assimilée aux incapables privés, pour défaut de jugement ou à la suite d'une condamnation pénale, d'exercer un tel droit.

Un Etat qui sans motif grave retire ou ne permet pas à une catégorie de citoyens de participer à la vie politique ne peut être qu'aristocratique. C'est ainsi que l'Etat peut très bien, tout en respectant le principe de la souveraineté

(1) M. A. Tardieu : *L'Heure de la Décision*, ouv. cit. p. 205 à 219 ; *La Réforme de l'Etat*, pages 111 à 125. — M. L. Martin : *Journal Officiel, Débats parlementaires, Sénat*, 1922, pages 1297, 1298, 1307 — MM. Bracke et Renaudel : *Journal Officiel, Débats parlementaires, Chambre*, 1932, p. 211, annexe n° 6360 et page 312, annexe n° 6499.

nationale, refuser le droit de suffrage aux individus qui n'ont pas atteint l'âge de raison ou qui l'ayant atteint sont dépourvus de tout jugement, tels les aliénés, motif pris que les individus sus-visés n'ayant pas le contrôle de leur personne ne peuvent utilement œuvrer pour l'Etat. Celui-ci peut également retirer le droit de suffrage aux militaires, motif pris que la discipline qui leur est imposée et la fonction qu'ils ont à remplir ne leur permettent pas de disposer de la liberté nécessaire pour l'exercice d'un tel droit ; mais il ne peut pas, il nous semble, se basant sur la différence de sexe, placer en tutelle le sexe féminin, alors qu'il ne relève dans ce sexe ni indignité ni incapacité mentale pour lui interdire le droit de suffrage.

Si dans la démocratie la souveraineté nationale n'est pas un vain mot, la femme doit être l'égale de l'homme et de même qu'elle participe au paiement de l'impôt elle doit participer aux affaires publiques sous peine de transformer la démocratie en aristocratie.

M. A. Tardieu constate (1) que la liste des pays qui ont adopté le suffrage féminin comprenait, en 1932 : l'Islande, la Finlande, l'Esthonie, la Lettonie, le Luxembourg, l'Autriche, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hollande, le Danemark, la Suède, la Norvège, l'Allemagne, la Russie, l'Angleterre, tous les Dominions britanniques et les Etats-Unis, au total une trentaine d'Etats avec 150 millions d'électrices.

(1) M. A. Tardieu : *L'Heure de la Décision*. ouv. cité, p. 209 ;
La Réforme de l'Etat, Ouv. cité, p. 115.

Des quatre Etats démocratiques qui nous occupent nous constatons que les Etats-Unis et l'Allemagne ont admis, dans leur Constitution, le vote féminin dans les élections politiques tandis que la Suisse et la France sont muettes sur ce point.

Etats-Unis. — Sous l'empire de la Constitution de 1787, seul le suffrage masculin était admis dans la plupart des Etats. Le dix-neuvième amendement à la Constitution, voté le 26 août 1920, stipule que le droit de vote des citoyens des Etats-Unis ne pourra être refusé ou limité à raison du sexe par les Etats-Unis ou l'un quelconque des Etats.

Avant cette disposition constitutionnelle les femmes possédaient, dans certains Etats de l'Union, le droit de vote et l'éligibilité. Le Colorado, Wyoming, Idaho, Washington, Californie, Orégon, Arizona, Kansas, Michigan, Nevada, New-York, Massachussetts l'ont accordé entre les années 1900 et 1914. Dans certains autres Etats les femmes siègent en qualité de juré, de surintendantes locales ou d'Etat et dans l'Etat de Kansas elles peuvent remplir la fonction de maire (1).

Comme nous le constaterons pour l'Allemagne, le suffrage féminin aux Etats-Unis manifeste une tendance purement conservatrice. Ce sont les femmes qui ont fait voter la loi sur la prohibition de l'alcool et dans l'Etat de

(1) Le Temps, 3 février 1913.

Washington elles ont voté « Dry » à une très forte majorité (1).

Allemagne. — La Constitution de Weimar, dans son article 22, dispose que tous les hommes et toutes les femmes âgés de plus de vingt ans sont électeurs au Reichstag. Quant à l'éligibilité celle-ci est admise aussi bien en faveur des femmes que des hommes à condition qu'ils aient au moins 25 ans.

En 1919, lors des élections pour l'Assemblée nationale, le nombre de suffrages des femmes fut supérieur à celui des hommes. Tandis que la proportion des électeurs était de 82,4 %, celle des électrices était de 83 %, mais comme les électeurs et les électrices disposaient leur bulletin dans la même urne, il fut impossible de déterminer le sens dans lequel votaient les femmes. Pour établir cette statistique, on fit voter, dans des urnes différentes, les hommes et les femmes et les résultats furent les suivants dans les villes de Cologne et de Spandau : (2)

(1) M. Lalouel : Cours de doctorat 1932-1933.

(2) Brunet, *op. cit.*, p. 37.

1° Ville de Cologne :

PARTIS POLITIQUES	HOMMES	FEMMES
Social démocrate..	36.295	24.134
Centre.....	32.964	49.154
Vilkspartei.....	17.768	15.944
Indépendants.....	18.245	8 973
Démocrates.....	6.554	4.677
Deutschsnationale.	3.190	3.422
	115.016	106.304

2° Ville de Spandau (sur 100 voix)

PARTIS POLITIQUES	HOMMES	FEMMES
Indépendants.....	35,4 %	32,6 %
Social démocrate..	21,3 %	19,3 %
Deutschsnationale.	12,8 %	16,7 %
Vilkspartei.....	12,5 %	14,5 %
Démocrates.....	8,3 %	7,5 %
Communistes.....	6,3 %	4,2 %
Centre.....	3,2 %	5, %
Autres partis.....	0,26 %	0,24 %

Les statistiques établissent que le 60 % des voix du centre sont dus aux femmes et les journaux de gauche, commentant cette élection, ne manquèrent pas de constater que les partis de gauche, qui ont soutenu le plus le vote des femmes, sont ceux qui ont obtenu, de leur part, le minimum de voix.

France. — Si les institutions françaises n'ont pas encore accordé aux femmes le suffrage et l'éligibilité dans les élections politiques, du moins l'ont-elles admis dans de nombreuses élections administratives telles que les Conseils de Prud'hommes, par la loi du 27 mars 1907, article 5, et loi du 30 mars 1920 ; les Conseils facultatifs du travail, par la loi du 17 juillet 1908 ; les Chambres d'agriculture, par la loi du 25 octobre 1919, articles 8 et 17. Dans ces trois Conseils les femmes sont électrices et éligibles ; au contraire, dans les élections aux Tribunaux de Commerce elles ne sont qu'électrices et non éligibles, conformément aux dispositions de la loi du 19 février 1908.

L'introduction de la femme à la vie politique a de tout temps fait l'objet de débats passionnés au Parlement. Dès la Révolution française les membres des Assemblées nationales ont déposé en faveur du vote des femmes de nombreux projets, les uns ne visant que l'électorat, les autres relatifs aussi bien à l'électorat qu'à l'éligibilité ; les uns ne le réservant qu'aux femmes non mariées, les autres l'accordant à toutes les femmes sans distinction.

Le 22 octobre 1789 Robespierre exposait à l'Assemblée Constituante que la souveraineté ne pouvait résider que dans

tous les individus du peuple, sans distinction (1). Petion, à la séance du 4 septembre 1789, déclarait : « nul ne peut être privé du droit de vote, sous aucun prétexte et dans aucun gouvernement. » A la séance du 23 février 1793, Condorcet soutint les mêmes idées.

La Chambre des députés a adopté, le 20 mai 1919, par 370 voix contre 95, une proposition de loi reconnaissant à la femme le droit de vote et d'éligibilité dans les élections politiques, mais le Sénat ayant rejeté, le 21 novembre 1922, par 156 voix contre 134, le texte voté par la Chambre, celle-ci approuva de nouveau, le 7 avril 1922, par 390 voix contre 183, une proposition de loi, soutenue par M. le rapporteur Flandrin, accordant aux femmes le droit de vote et d'éligibilité dans les élections cantonales et municipales. Cette proposition fut à son tour rejetée par le Sénat.

Le 11 février 1932, MM. Bracke et Renaudel et 114 de leurs collègues présentèrent une proposition de résolution relative au droit de vote des femmes, aux termes de laquelle la Chambre des députés invitait le gouvernement à insister auprès du Sénat pour que cette Assemblée mette à son ordre du jour et discute, au plus tôt, la proposition de loi votée par la Chambre des députés et tendant à étendre le droit de vote aux femmes (2).

Le 26 février, les mêmes députés déposèrent une deuxième proposition de résolution, dans laquelle « désireux de

(1) Réimpression de l'ancien Moniteur. T. II, page 91.

(2) Journal Officiel, Documents parlementaires, Chambre. 1932 page 211. Annexe N° 6360.

voir le droit de vote étendu aux femmes françaises, ils invitaient le gouvernement à user de toute son influence auprès du Sénat pour obtenir que cette Assemblée mette en délibération les textes votés à ce sujet par la Chambre des députés et, à plusieurs reprises, communiqués au Sénat ». (1).

Le 7 novembre 1922, lors de la discussion au Sénat de la proposition de loi votée par la Chambre des députés, M. le sénateur Louis Martin attira l'attention de ses collègues sur un point qui lui parut avoir une grande importance : « Lorsque la Chambre des députés — dit M. le sénateur Martin — a voté cette réforme, elle était près du terme de son mandat... c'est donc quand le député allait comparaître devant le corps électoral, moment où le député — comme le sénateur — car c'est un sentiment humain — choisit entre toutes les bonnes lois qu'il doit faire, celles qui lui donneront une valeur plus considérable aux yeux de ses électeurs, c'est à ce moment-là que le député votait le suffrage féminin. Croyez-vous que s'il y avait eu dans le pays un courant d'opinion qui pût leur faire payer le vote qu'ils venaient d'émettre, de la perte de leur siège, les élus du peuple l'auraient émis ? et s'ils l'avaient émis dans ces conditions, ils étaient prévenus de l'excellence de cette réforme, puisque pour elle ils n'hésitaient pas à compromettre leur avenir politique ». (2).

(1) Journal Officiel, Documents parlementaires. Chambre 1932. P. 312. Annexe n° 6499.

(2) Journal Officiel. Débats parlementaires. Sénat. Séance du 7 novembre 1922, page 1298.

Au Sénat, M. le rapporteur Bérard déclara : « Les mains de femmes sont-elles bien faites pour le pugilat de l'arène publique plus que pour manier le bulletin de vote ? Les mains de femmes sont faites pour être baisées ». (1). A quoi répondit M. le sénateur L. Martin : Croyez-vous que la femme, mère avant tout, délaissera le berceau de son enfant, parce que, de loin en loin, elle sera appelée à exercer le vote électoral ? A l'heure présente, nous parlons de vote politique ; mais déjà beaucoup de femmes sont appelées à voter : les institutrices publiques votent pour le Conseil supérieur de l'Instruction publique, les ouvrières votent pour le Conseil des prud'hommes. Les ouvrières et les institutrices sont-elles de moins bonnes mères que les autres ? (2).

M. le sénateur Gourju signala sa crainte de voir les Sarroises voter contre la France lors du plébiscite de janvier 1935 pour les motifs que les citoyennes sarroises qui possèdent, aux termes de l'article 34 du Traité de Versailles, le droit de vote perdraient ce droit en optant pour la France qui ne reconnaît pas aux femmes françaises le droit de suffrage. « Les Sarroises — dit M. le sénateur Gourju — possèdent le droit de vote et elles le perdraient demain, par notre faute, si nous le leur avons pas assuré d'avance qu'elles retrouveront ce droit pour ne plus le perdre jamais en entrant dans la grande famille française. Je vous adjure de vous rappeler que dans ce territoire de la Sarre, comme

(1) Journal Officiel, Débats parlementaires. Sénat, Séance du 7 novembre 1922, page 1294.

(2) Journal Officiel. Débats parlementaires. Sénat, p. 1299.

dans tous les pays qui ont été éprouvés en hommes par la guerre, il y a environ 11.000 femmes de plus que d'hommes. Vous comprenez ce que cela veut dire. Si vous voulez perdre la Sarre, c'est le moment, et je ne suppose pas qu'une pareille pensée ait jamais pu germer dans des cerveaux français ». (1).

Mais l'opinion de M. le rapporteur Bérard fut la suivante : La femme, à l'heure actuelle n'a pas reçu une instruction civique suffisante. Elle va en trop grand nombre à l'église subir la direction du prêtre pour que nous ne craignons pas que cette direction se prolonge hors de l'église jusqu'à la salle de vote pour décider la femme à jeter, dans l'urne, un bulletin contraire à la République (2).

Personnellement nous ne pouvons suivre M. le rapporteur Bérard dans son exposé, quand il déclare que la femme ne peut disposer du bulletin de vote parce qu'elle n'a pas reçu une instruction civique suffisante, et nous estimons que pour lui permettre d'acquérir cette instruction civique il est indispensable de lui confier le bulletin de vote. Car, quand donc la femme saura-t-elle faire usage d'un bulletin de vote si sous prétexte qu'elle ne sait pas s'en servir, on ne lui donne jamais la possibilité d'apprendre ?

Nous pensons que la question du vote des femmes est mal posée et qu'il ne s'agit pas de savoir si la femme est

(1) Journal Officiel. Débats parlementaires. Sénat p. 1307.

(2) Journal Officiel. Débats parlementaires. Sénat, page 1302.

habile ou non à user du droit de suffrage, mais de savoir si l'homme est qualifié pour accorder ou refuser à la femme le droit de vote et sur quelles lois naturelles ou législatives il se base pour accorder ou refuser à sa compagne des droits qu'il s'est de tout temps reconnus ?

La nature ayant doté la femme du même degré d'intelligence que l'homme, la femme n'est pas un être inférieur mais un être égal à l'homme et tous deux accomplissent, de nos jours, les mêmes travaux, exercent les mêmes fonctions, et les exemples, tous les jours, abondent des femmes avocates, médecins, fonctionnaires, membres de Conseils d'administration d'établissements publics qui confirment que dans tous les domaines elle joue le même rôle social que l'homme. Si la femme est physiquement plus faible que l'homme, ce n'est pas une raison suffisante pour que l'homme, abusant de sa force, impose à sa compagne une domination qui ne repose sur rien.

Dans son livre « La Réforme de l'Etat » (1), M. Tardieu déclare : La France A TOUJOURS INTERDIT aux femmes de voter, et dans son autre ouvrage « L'Heure de la décision », M. Tardieu constate que « depuis que la France a des Constitutions, toujours ces Constitutions ONT NÉGLIGÉ D'ASSURER à la femme la qualité de citoyen ». (2)

(1) Page 118.

(2) Page 212.

Si nous sommes de l'avis de M. Tardieu quand il déclare dans « L'Heure de la Décision » : « Les Constitutions françaises ont négligé d'assurer à la femme la qualité de citoyen », nous ne le sommes plus quand il écrit : La France a toujours interdit...

A notre avis « négliger d'autoriser » et « interdire » sont deux choses tout à fait différentes. Négliger d'assurer à la femme le droit de vote ce n'est, certes, pas lui accorder explicitement le droit de disposer du suffrage, mais ce n'est pas aussi un acte positif lui interdisant de disposer de ce droit. L'interdiction exprime une volonté formelle, au contraire, la négligence ou le silence n'exprime aucune volonté.

Dans un chapitre destiné au referendum (1), M. Tardieu n'établit-il pas lui-même la différence qui existe entre l'interdiction et le silence et ne donne-t-il pas raison aux Professeurs de Droit qui ont exprimé l'avis que les refus, par le gouvernement, de reconnaître la constitutionnalité d'une proposition de loi tendant à consulter le peuple, pour péremptoire qu'ils fussent, n'étaient pas, VU LE SILENCE DE LA CONSTITUTION, bien fondés.

Au surplus, l'article 5 de la Constitution du 3 septembre 1791, ne tranche-t-il pas la différence qui existe entre l'interdiction et le silence ou la négligence quand il déclare : « Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».

(1) L'Heure de la Décision, page 227.

Or, des actes législatifs français publiés depuis la Révolution française, AUCUN N'A INTERDIT à la femme d'user du droit de vote et même certaines dispositions législatives nous paraissent lui reconnaître ce droit qui lui est contesté.

S'il existe un texte qui reconnaisse à la femme les mêmes droits qu'à l'homme, c'est bien la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 3 septembre 1791, car, si dans les 17 articles de cette Constitution il n'est prononcé que les mots « Homme » et « Citoyen » il n'y a aucun doute que les constituants ont entendu exposer, dans la dite Déclaration, les droits de la femme et de la citoyenne. Or, comme l'article 1^{er} précise que les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits, il est bien entendu que cette égalité vise aussi bien les femmes que les hommes et comme la Constitution ne précise pas s'il s'agit d'égalité civile ou civique il faut en conclure qu'il s'agit des deux et que ces deux égalités doivent s'étendre aussi bien à la femme qu'à l'homme.

Si la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen vise également les droits de la femme et de la citoyenne — et il nous paraît ne pas en être autrement — l'article 6 reconnaît à la femme le droit de vote car il stipule : « LA LOI EST L'EXPRESSION DE LA VOLONTÉ GÉNÉRALE..... TOUS LES CITOYENS ONT LE DROIT DE CONCOURIR PERSONNELLEMENT à sa formation ». Une volonté générale qui excluerait la volonté de la femme ne serait pas une volonté générale et tous les citoyens n'auraient pas concouru à la formation de la loi. Voilà ce qui se dégage nettement des prescriptions de l'article 6 de la Constitution.

Il est, en effet, absolument exact de penser — écrit M. le professeur Moye (1) — que la souveraineté nationale appartient à tous les membres de la nation sans distinction de sexe.

L'article 5 reconnaît également le droit de suffrage féminin quand il fixe le principe suivant : « La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ». Or, depuis cette Constitution, aucune disposition législative n'a interdit à la femme le droit de vote, pour la raison bien simple que la loi ne pouvant défendre que les actions nuisibles à la société, le vote des femmes n'étant pas nuisible à la société ne pouvait être empêché. Au surplus, nul ne pouvant être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas, la femme ne pouvait se voir enlever le droit de vote dès l'instant qu'aucune loi ne l'avait ordonné.

Rien, ni dans la loi du 22 juin 1833, sur les Conseils généraux et d'arrondissement, particulièrement les articles 24, 25, 35, 44 ; le décret du 3 juillet 1848, article 14 ; le décret organique du 2 février 1852, pour l'élection des députés, articles 12, 15, 26, 30 ; le décret réglementaire du 2 février 1852, pour l'élection au corps législatif, articles 1, 19 ; la loi du 10 août 1871, relative aux Conseils généraux, articles 6, 7, 8, 9, 10 ; la loi du 7 juillet 1874, rela-

(1) M. Moye Marcel : Précis élémentaire de Droit public français. Sirey. Paris, 1920, 2^e édition.

tive à l'électorat municipal, article 5 ; les lois constitutionnelles des 24-25 février et 16 juillet 1875 ; la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, articles 1, 6, 8, 10, 12 ; la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale, articles 14, 31, 32, 33, 34 ; la loi du 29 juillet 1913, sur le secret et la liberté du vote, article 1 ; rien — disons-nous — dans ces articles, n'interdit à la femme de disposer du droit de suffrage et d'éligibilité.

Examinons toutes ces dispositions législatives :

L'article 14 du décret de 1848 dit : « Sont éligibles aux Conseils d'arrondissement les électeurs âgés de 25 ans au moins ».

L'article 12 du décret organique de 1852 stipule : Sont électeurs tous les Français, âgés de 21 ans au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques, et les articles 15 et 16, qui énumèrent les personnes indignes ou incapables d'être inscrites sur les listes électorales, ne mentionnent pas la femme parmi les indignes et les incapables. L'article 26 déclare que sont éligibles tous les électeurs âgés de 25 ans et l'article 30, qui précise les cas d'incompatibilité, ne fait pas figurer la femme parmi ces cas.

Les articles 6, 7, 8, 9, 10 de la loi du 10 août 1871 renouvellent les dispositions des articles 12, 15, 16 et 26 du décret organique de 1852.

L'article 5 de la loi du 7 juillet 1874 stipule que sont inscrits sur la liste des électeurs tous les citoyens âgés d'au

moins 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi. Or, les lois sur l'incapacité politique que nous venons d'examiner ne parlent pas de la femme et aucun texte de loi n'a inséré, d'une façon formelle, l'interdiction pour la femme de jouir de ses droits civils et politiques.

L'article 1^{er} de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, précise que la Chambre des députés est NOMMÉE PAR LE SUFFRAGE UNIVERSEL. Sans dire une vérité de La Palisse le suffrage universel ne peut se concevoir que par l'universalité des suffrages, c'est-à-dire par la totalité des voix sans distinction de sexe. Le suffrage universel appliqué aux seuls citoyens mâles n'est pas, à notre avis, un suffrage universel mais simplement un suffrage restreint. Il nous est donc permis de soutenir que le suffrage universel inséré dans la Constitution de 1875 n'a pas interdit à la femme de jouir des droits politiques insérés dans l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874.

Même observation sur l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 qui précise que les conseillers municipaux sont élus PAR LE SUFFRAGE UNIVERSEL. Comment un suffrage peut-il être universel s'il ne vise que les électeurs mâles à l'exclusion des femmes ? et s'il ne s'agissait seulement que de l'universalité des hommes pourquoi ne pas l'avoir inséré dans les lois ?

Nous venons d'examiner les textes législatifs relatifs à l'électorat et à l'éligibilité et nous avons constaté que pas

un seul n'interdit à la femme le droit de suffrage. Certes, dans tous ces textes il n'est mention que du « Citoyen » et le mot « Citoyenne » n'est jamais prononcé ; mais, dans la Déclaration des « Droits de l'Homme et du Citoyen » du 3 septembre 1791 il n'est prononcé aussi que les mots « Homme » et « Citoyen » et cependant il ne viendrait à l'idée de personne de soutenir que ces textes ne s'appliquent pas à la femme et à la citoyenne.

Dès l'instant qu'aucun texte législatif n'a interdit à la femme l'électorat et l'éligibilité, ces deux fonctions lui sont de plein droit conférées. Ainsi en dispose l'article 5 de la Constitution de 1791 qui stipule que tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

Si les constituants et les législateurs, qui se sont succédé depuis 1789, avaient eu l'intention d'interdire à la femme le droit de vote et d'éligibilité, ils auraient stipulé cette interdiction dans les Constitutions et les lois. C'est ainsi que les constituants américains, après avoir inséré, dans l'article XIV, section 1^{re} de la Déclaration des Droits, que « tout individu né ou naturalisé dans les Etats-Unis et soumis à leur juridiction est citoyen des Etats-Unis et de l'Etat où il réside » ont inséré, dans la section 2, du dit article, que « le citoyen des Etats-Unis est le citoyen « MALE » de l'Etat âgé de plus de 21 ans. » Et lorsque, le 26 août 1920, les constituants ont voulu accorder à la femme l'électorat et l'éligibilité, ils ont dû insérer, dans l'article XIX de la Constitution,

« le droit de vote des citoyens des Etats-Unis NE POURRA ÊTRE REFUSÉ OU LIMITÉ A RAISON DU SEXE ».

Après avoir formulé, dans la Constitution, l'interdiction, pour la femme, de voter, le législateur américain a été obligé, quand il a voulu lui accorder ce droit, de l'insérer dans la Constitution. Dans notre Constitution y a-t-il quelque chose de semblable ? Un examen attentif nous permet de constater qu'aucune interdiction est formulée et que si notre Sénat refuse d'adopter les textes qui ont été votés par la Chambre des députés les 20 mai 1919 et 7 avril 1922, la Constitution de 1791, beaucoup plus démocratique que le Sénat, n'a jamais interdit à la femme l'électorat et l'éligibilité.

Si le droit de vote des femmes rencontre encore, en France quelques difficultés, c'est uniquement, il nous semble, parce que les partis politiques qui composent le Sénat, se demandent si la participation de la femme à la vie publique sera favorable ou défavorable à leur parti. Les socialistes sollicitent le droit de suffrage féminin ; cette revendication figure dans leur programme, mais ils craignent, en votant cette disposition, de faire le jeu des partis de droite — c'est ce qui a eu lieu, nous l'avons vu, (1) en Allemagne. Les partis de droite, à leur tour, craignent que la femme soit gagnée aux idées socialistes et que son suffrage vienne renforcer les voix des partis de gauche. Pendant ce temps

(1) Voir *supra*, page 191.

la femme, qui est soupçonnée d'être, à la fois, la complice et la victime de tous les partis politiques, se voit confier la délicate mission d'élever sa famille, de se pencher, en qualité de médecin, au chevet d'un patient et de lui prodiguer ses soins ; en qualité d'avocat, de faire jaillir la vérité et de défendre, devant les assises, la tête d'un accusé ; en qualité de contribuable, d'acquitter ses impôts, mais quant à contrôler où passe le montant des impôts qu'elle verse, on lui en dénie le droit, sous prétexte que son sexe et son état d'infériorité vis-à-vis de l'homme ne lui permettent pas de délibérer sur les mérites d'un candidat ou les défauts d'un projet de loi.

Le vote féminin est au service de la paix publique — écrit M. Tardieu. L'action morale et sociale du vote féminin a été rapidement perceptible dans la lutte contre l'alcoolisme, contre le taudis, contre la mortalité infantile. Si les femmes se sont servi de leur vote pour améliorer leur condition, ce n'est que justice, car les pays qui les empêchent de voter, n'ont jamais fait difficulté de les laisser participer aux travaux les plus mal payés (1).

On argue, contre le vote des femmes, que l'intervention féminine en matière politique, ne peut que troubler la paix qui doit régner au sein de la famille et que le mari, chef de la famille, ne pourrait plus remplir son rôle si le législateur donnait à sa femme la liberté de disposer du temps néces-

(1) L'Heure de la Décision, ouv. cité, page 210 ; La Réforme de l'Etat, ouv. cité, page 116.

saire, qu'elle doit consacrer à sa famille, pour assister à des réunions électorales et manifester son vote qui peut être opposé à celui de son mari. Cet argument ne nous paraît pas probant, car la femme se bornera généralement à consulter son mari et à servir, avec lui, le parti politique qui répond à leur désir.

Ce qui peut étayer cette assertion, c'est la sage application que la femme fait journallement des dispositions de la loi du 13 juillet 1907. On sait qu'aux termes de cette loi la femme a, sous tous les régimes et sur tous les produits de son travail personnel et les économies en provenant, les mêmes droits d'administration que la femme séparée de bien, qu'elle peut, sans l'autorisation de son mari, disposer de ses économies pour acquérir tous meubles ou immeubles, les aliéner, emprunter et hypothéquer sur tous ses biens. Cette loi, qui paraît porter gravement atteinte à l'autorité du chef de famille, aurait pu soulever, de sa part, de vives protestations. Si celles-ci ne se sont pas produites c'est parce que la femme a su user, avec dignité, de cette disposition législative et n'a pas cessé de consulter son époux sur l'emploi des sommes lui provenant, lesquelles, comme par le passé, ont toujours été administrées par le mari.

M. A. Tardieu (1) après avoir examiné la statistique antiféministe, contaste que cette statistique ne cite pas,

(1) *L'Heure de la Décision*, ouv. cité, page 207 ; *La Réforme de l'Etat*, ouv. cité, page 113.

dans les pays de suffrages, un seul cas de divorce pour motif politique.

« Au bref — poursuit M. Tardieu — la question du vote féminin est une simple et claire question de justice que l'on n'a pas réussi à obscurcir par de prétendues raisons d'opportunité. (1) Aucun des pays, qui se sont engagés dans la voie du vote féminin, n'est revenu en arrière. Tous, au contraire, sont allés progressivement jusqu'à l'égalité complète des sexes. L'Angleterre, après avoir adopté l'électorat, a voté l'éligibilité, la parité d'âge électoral et l'accession à la Chambre des Lords. De même les Etats-Unis n'ont jamais proposé d'abolir l'audacieuse loi du 26 avril 1920 qui, d'un seul coup, a augmenté le corps électoral de 20 millions d'électeurs ». (2).

Les critiques contre le vote et l'éligibilité des femmes se font, de jour en jour, moins vives et nous pensons que la femme française pourra, comme la femme allemande, américaine, anglaise et espagnole, pour ne citer que les principales puissances, disposer, avant peu, du droit de suffrage et collaborer à la vie de l'Etat.

(1) L'Heure de la Décision, ouv. cité, page 208 ; La Réforme de l'Etat, page 114.

(2) L'Heure de la Décision, page 211 ; La Réforme de l'Etat, page 117.

CONCLUSIONS

Les meilleurs esprits ont donné sur le referendum — terme générique des diverses interventions du peuple — les avis les plus contradictoires. Les uns ont célébré ses vertus tandis que d'autres n'ont vu en lui que des défauts et estimé que le peuple ne peut, sans aucun danger, exercer le gouvernement direct ou semi-direct.

Nous avons vu que Montesquieu ne l'admettait pas et que Rousseau ne l'estimait possible que dans les petites démocraties. Le prince Jérôme Bonaparte disait au Sénat, le 1^{er} septembre 1869 : « Je n'approuve pas le referendum, il n'a que l'apparence de la démocratie. Quelle abberation de demander au referendum des changements à la Constitution ; si le peuple dit oui, c'est une illusion ; s'il dit non, c'est une révolution... » Grévy déclarait, le 19 novembre 1873, à la tribune de l'Assemblée nationale : « Le referendum n'est qu'une fausse déférence pour la souveraineté nationale ». Sieyes et Louis Blanc avaient déjà tenu le même langage. Dans les « Eléments de droit constitutionnel français et comparé » de M. le professeur Esmein, nous lisons : « SI EN SUISSE LE REFERENDUM N'A FAIT EN SOMME QU'ASSEZ PEU DE MAL IL A EMPÊCHÉ DE FAIRE BEAUCOUP DE BIEN. D'après les aveux mêmes de ses partisans, il présente net-

tement les défauts que relèvent, dans le gouvernement direct, les défenseurs du gouvernement représentatif ». (1).

Or, les partisans mêmes du referendum, loin de relever les défauts que signale M. le professeur Esmein, insistent tout particulièrement sur les heureux effets du referendum. M. Curti, ancien Conseiller d'Etat du canton de Saint-Gall et membre du Conseil National, formule, dans son « Histoire de la législation populaire suisse », une opinion tout à fait contraire à celle de M. Esmein : « Pendant plus de vingt ans — dit-il — j'ai siégé au Conseil National ; JE SUIS CONVAINCU QUE LE REFERENDUM N'A EMPÊCHÉ QUE PEU DU BIEN QUE NOUS VOULIONS FAIRE ET QU'IL NOUS A GARDÉS DE BEAUCOUP DE MAL, par le seul fait qu'il se dressait devant nous comme un avertissement ». (2).

M. Ziégler, secrétaire de la ville de Munich, déclarait à l'Assemblée constituante : « Le referendum élève, de temps en temps, le citoyen au-dessus de la vie de tous les jours, et en fait le représentant de la pensée générale. Il n'y a certes là aucun mal et encore moins quelque chose de ridicule... Le peuple — dit-on — est parfaitement apte à juger la personnalité, cette énigme obscure entre toutes, mais il ne comprend rien à une loi successorale, par exemple ; et pourtant on pose d'autre part en thèse que « nul n'est censé ignorer la loi ». Le peuple est tenu, dans la vie ordinaire,

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 474.

(2) Curti, *op. cit.*, p. 357.

de connaître la loi ; mais quant à la voter, on lui en dénie la compétence. Que devient dans tout cela la logique... Le peuple — dit-on encore — ne veut pas du progrès ; mais plus d'un progrès salulaire est déjà sorti des couches profondes du peuple et s'est énergiquement fait jour... Le droit de suffrage du peuple est un produit de la terre suisse, il nous est propre et nous entendons le cultiver et le développer ». (1).

« Si tout le monde est censé connaître la loi — reprend M. Tardieu — pourquoi tout le monde ne pourrait-il pas la voter ? Si l'électeur peut se tromper sur les choses, pourquoi ne se tromperait-il pas sur les hommes ? Si l'on se défie du peuple et de son ignorance, pourquoi lui a-t-on donné le suffrage universel ? » (2).

Quand Alexandre le Grand élaborait, en 1806, le projet de Constitution de l'empire russe, il inséra, dans le dit projet : « tout gouvernement, pour être légal, doit être fondé sur la volonté générale du peuple. Celui-ci doit prendre part à la confection des lois, si non de toutes du moins de quelques-unes » (3). Robespierre, Condorcet, Napoléon I^{er}, Napoléon III, Emile Ollivier, Lamartine se firent les champions du referendum.

Victor Considérant, dans son ouvrage « La solution ou le gouvernement direct du peuple », s'écrie : « La volonté

(1) Curti, op. cit., p. 285 à 287.

(2) L'Heure de la Décision, ouv. cité, page 220.

(3) Curti, op. cit. p. 81.

collective du peuple est la seule loi que le peuple puisse tenir pour légitime et reconnaître. Le peuple universel est le législateur naturel du peuple. Chaque citoyen a le droit de n'en pas reconnaître d'autre. Tant que le peuple, au contraire, comme une masse inerte, est mû par une machine gouvernementale extérieure à lui, dont chaque parti peut se servir pour imposer à la nation sa loi, le combat acharné de ces partis, les intrigues, les coups d'Etat et les révolutions sont nécessairement à l'ordre du jour... Quand la pyramide politique repose sur la nation elle est carrément assise sur sa base et non plus artificiellement en équilibre sur sa pointe, la stabilité est garantie ». (1).

Les adversaires du referendum sont unanimes à soutenir, et ses partisans sont unanimes à admettre que dans le referendum, le peuple peut parfois voter des dispositions législatives qu'il n'a pas comprises ; mais pour que ce reproche ne puisse s'adresser qu'au referendum, il faudrait que le gouvernement représentatif, adversaire du referendum, prit toutes mesures utiles pour n'admettre dans les Assemblées électives que des citoyens préparés à la fonction législative. Or, le gouvernement représentatif n'est pas exempt de ce reproche car, à part les cas d'indignité ou d'incapacité prévus par la loi, tout citoyen pouvant remplir, sans aucune préparation spéciale, la fonction législative, se trouve sujet aux mêmes erreurs que celles constatées dans le referendum.

(1) Curti, *op. cit.*, p. 205 et 206.

En effet le Parlement compte dans son sein des citoyens que le hasard des suffrages a transformés en législateurs ; ceux-ci seront-ils mieux qualifiés pour délibérer sur une loi s'ils agissent comme représentants du peuple ou bien le seront-ils moins s'ils agissent non plus comme représentants mais comme simples citoyens en vertu du gouvernement direct ?

On le voit, sous tous les régimes, le citoyen ou son représentant peut baeler de mauvaises lois et si les citoyens suisses et américains ont voté de mauvaises dispositions législatives, notre gouvernement représentatif n'est pas à l'abri de cette critique.

Par le gouvernement direct le peuple a, en Suisse et aux Etats-Unis, prouvé son souci de gérer scrupuleusement la fortune de l'Etat et il s'est même parfois montré avare des deniers publics en refusant soit de procéder au relèvement des traitements ou des pensions des fonctionnaires, soit d'engager des dépenses qui ne lui paraissaient pas urgentes. (1).

En Allemagne le peuple s'est également montré conservateur, mais l'expérience du gouvernement direct dans ce pays, étant toute récente, nous ne pouvons conclure sur les avantages ou les inconvénients de l'intervention populaire.

(1) M. Lalouel : cours de Doctorat 1932-1933. — Curti, op. cit., p. 346.

En France la question du gouvernement semi-direct est à l'ordre du jour.

Nous avons défini, dans les pages précédentes, comment nous concevons ce gouvernement semi-direct. Nous estimons que la démocratie française sera pleinement réalisée lorsque seront inscrits dans la Constitution française les cinq articles suivants :

1° Intervention de tous les citoyens dans le vote des lois constitutionnelles.

2° Droit pour le Chef de l'Etat de consulter le peuple sur le vote des lois ordinaires lorsque, au cours de la discussion, du vote ou de la promulgation de celles-ci, un conflit est né entre le pouvoir exécutif et le Parlement.

3° Election du Président de la République par le peuple.

4° Election du Sénat au suffrage universel (seules la durée du mandat et les conditions de renouvellement distingueront la Haute Assemblée de la Chambre des députés.

5° Electorat et éligibilité des femmes dans toutes les élections.

Il est à peine besoin de souligner que ces dispositions sont purement constitutionnelles et qu'elles ne peuvent trouver place que dans la Constitution de 1875. Le vote d'une loi ordinaire sur ces cinq propositions ne leur donnerait pas une autorité suffisante. Seule l'Assemblée nationale réunie

à Versailles est qualifiée pour voter ces textes et les soumettre ensuite à la sanction du peuple par voie de referendum.

Sous les conditions que nous avons exposées, au cours de cet ouvrage nous voyons, dans les interventions susvisées du peuple, des avantages considérables : d'abord la haute valeur éducatrice d'un système qui fait intervenir le peuple dans la marche des affaires publiques et lui donne le sens des responsabilités, ensuite la stricte application de la règle fondamentale sur la séparation des pouvoirs, qui rendra l'exécutif indépendant du législatif, enfin la reconnaissance, par ces deux pouvoirs, de la souveraineté du peuple consacrée par la plus grande de toutes les Constitutions françaises : la Déclaration des Drois de l'Homme et du Citoyen du 14 septembre 1791.

Nancy, le 20 Juin 1935.

Le Président de la Thèse,

H. LALOUEL.

Vu :

Le 29 Juin 1935.

Le Doyen de la Faculté de Droit,

F. SENN.

Vu ET PERMIS D'IMPRIMER :

Nancy, le 30 Juin 1935.

Le Recteur de l'Académie,

Président du Conseil de l'Université :

L. BRUNTZ.

INDEX BIBLIOGRAPHIE

NOM DE L'AUTEUR	TITRE DE L'OUVRAGE	NUMÉRO DE L'ÉDITION	NOMBRE DE PAGES	NOM DE L'ÉDITEUR	LIEU ET ANNÉE DE L'ÉDITION
Bonnard R.	Précis élémentaire de droit public.	1°	376	Sirey	Paris 1925
Beck J.	La Constitution des Etats-Unis.	1°	257	A. Collin	Paris 1923
Brunet R.	Le Principe démocratique dans la Constitution allemande (Extrait de la Revue de droit public).	1°	46	Giard	Paris 1921
Bryce	The American Commonwealth (édition française).	2°	5 Vol.	Sirey	Paris 1912
Curti T.	Le Referendum. Histoire de la législation populaire en Suisse.	1°	372	Giard et Brière	Paris 1905
Duguit	Les transformations du droit public.	3°	281	A. Collin	Paris 1925
Esmein et Nézard	Eléments de droit constitutionnel français et comparé.	8°	T. I = 648 T. II = 725	Sirey	Paris 1928

Garner W.	Idées et institutions politiques américaines.	1°	253	Giard	Paris 1921
Giraud F.	La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir exécutif.	1°		Girard	Paris 1905
Guy-Grand	L'avenir de la démocratie.	1°	216	M. Rivière	Paris 1928
Glötz	La Cité grecque.	1°	476	La Renaissance du Livre	Paris 1928
Hauriou	Précis de droit constitutionnel.	2°	332	Sirey	Paris 1930
Laurent	Essai d'histoire sociale : la Grèce antique.	1°	214	Les Belles Lettres	Paris 1933
Montesquieu	L'Esprit des Lois.				
Moye Marcel	Précis élémentaire de droit public français.	2°	289	Sirey	Paris 1920
Ortolan	Législation romaine.	2°	368	Joubert	Paris 1842
Rousseau	Le Contrat Social.				
Tardieu A.	L'Heure de la décision.	1°	281	Flammarion	Paris 1934
	La Réforme de l'Etat.	1°	142	Flammarion	Paris 1934
Weis A.	Manuel de droit international.	5°	716	Larose et Tenin	Paris 1905

INDEX ALPHABÉTIQUE DES NOMS

Les chiffres renvoient aux pages

A

Alexandre le Grand. — 209
Andelarre (d'). — 180
Archambault. — 129

B

Beck J. — 51
Bérard. — 194, 195
Belcastel. — 90, 91
Blanc Louis. — 207
Bonaparte (Prince). — 207
Bonnard. — 41
Bracke. — 176, 186, 192
Briand. — 126, 127
Brisson. — 126, 127
Broglie (duc de). — 179, 180
Brunet. — 112, 189
Bryce. — 135

C

Cambon. — 66, 67
Cavaignac. — 170
Cezanne. — 180
Chapot. — 79
Charles X. — 77
Clappier. — 180
Clemenceau. — 183

Condorcet. — 66, 146, 147, 148, 177, 209
Considérant Victor. — 209
Couthon. — 66, 67
Curti. — 18, 19, 58, 59, 60, 61, 62, 114, 115, 122, 142, 143, 144, 145, 165 à 167, 208, 210, 211

D

Danton. — 21, 65, 66
Dufaure. — 94
Duguît. — 14, 100, 101
Dupont de Nemours. — 116
Duval Raoul. — 92, 93
Duvergier de Hauranne. — 78

E

Eschassériaux. — 90, 92
Esmein et Nézard. — 41, 53, 54, 62, 104, 121, 123, 127, 140, 141, 142, 207, 208

F

Feer-Herzog. — 167
Flandrin. — 192
Franklin. — 51

C

Gaillard Bancel. — 128
Gambetta. — 94
Garner W. — 105, 136,
158 à 161
Giraud. — 9
Glotz. — 27, 30, 31, 32,
33, 34
Gourju. — 194
Gozembach. — 167
Grévy Jules. — 91, 207

H

Hauriou. — 41
Hérault Sechelles. — 67
Herriot. — 176
Hervé de Saisy. — 90

L

Laboulaye. — 95
Lalouel. — 37, 103, 104,
105, 106, 107, 108, 135,
189
Lamartine (de). — 169,
171, 209
Lambert. — 175
Lasteyrie (de). — 169
Laurent. — 25, 26, 28, 29,
30
Lefèvre Pontalis. — 180
L'Homo. — 39
Louis Philippe. — 77
Louis XVIII. — 72, 77

M

Mac-Mahon. — 92, 99, 177
Mandel. — 176
Marrast. — 168
Martin Louis. — 186, 193,
194
Mason. — 51
Millerand. — 173
Montesquieu. — 10, 24, 25,
33, 34, 39, 67, 111, 207
Moye Marcel. — 199

N

Napoléon I^{er} et Napoléon
III. — 22, 23, 71, 72,
74, 77, 80, 168, 170, 209
Naquet. — 93
Nézaré (voir Esmein)

O

Olivier Emile. — 84, 209
Ortolan. — 40, 100

P

Péridès. — 27, 28, 29
Périer Casimir. — 92
Pétion. — 115, 192
Philippe de Macédoine. —
32
Pugliesi Conti. — 126, 130

Prax-Paris. — 91
Prouss. — 111
Puységur (de). — 79
Polybe. — 31
Pyat Félix. — 169

Q

Quark. — 112

R

Rabaud Saint-Etienne. —
115
Randolp. — 51
Raudot. — 90
Renaudel. — 176, 186, 192
Robespierre. — 182, 183,
191, 209
Roederer. — 9
Rolland. — 160
Roosevelt. — 136
Rousseau. — 10, 11, 12,
34, 67, 111, 207

S

Seignobos. — 19
Sieyes. — 9, 207
Stussi. — 114

T

Tallon. — 180
Tardieu. — 19, 41, 44, 45,
126, 186, 187, 196, 197,
204, 205, 206, 209

V

Vautri. — 180
Vitet. — 88

W

Waddington. — 180
Wallon. — 180
Weis. — 40
Wirthsand. — 167

Z

Ziegler. — 208

TABLE CHRONOLOGIQUE

des ACTES LÉGISLATIFS et PROJETS

FRANCE

PAGES

4-5 Septembre 1789. — Projet de referendum législatif	115, 116.
14 Décembre 1789. — Décret sur la Constitution des municipalités	149.
16 Août 1790. — Décret sur l'organisation judiciaire	181.
18-22 Mai 1791. — Décret sur la convocation de la commune	150.
3-14 Septembre 1791. — Déclaration des Droits	14, 15, 20, 64, 66, 68, 75, 89, 97, 150, 181, 198, 201, 213.
10 Août 1792. — Décret sur l'élection des juges de paix	181.
21-22 Septembre 1792. — Déclaration des droits	15, 65, 66, 89.
23 Février 1793. — Projet d'initiative et de révocation populaires	146, 147, 148, 177, 178.
29 Mai, 8 Juin 1793. — Déclaration des Droits	68, 75.
24 Juin 1793. — Acte constitutionnel	21, 59, 66, 67, 68, 75, 79, 89, 116, 146, 150.
18 Vendémiaire An II. — Décret	68.
5 Fructidor An III. — Constitution	15, 21, 59, 69, 79, 150.
22 Frimaire An VII. — Constitution	69.
23 Frimaire An VII. — Loi sur le referendum de la Constitution du 22 Frimaire An VII	70.
24 Frimaire An VII. — Arrêté des Consuls réglant la procédure du referendum ..	70.
22 Frimaire An VIII. — Constitution	59, 76, 79, 150, 181, 183.
23 Fructidor An IX. — Constitution	181.

	PAGES
18 Floréal An X. — Sénatus Consulte réélisant Napoléon I ^{er} Consul	71.
20 Floréal An X. — Arrêté des Consuls sur le plébiscite	22, 71, 72, 76, 168.
14 Thermidor An X. — Sénatus Consulte proclamant Napoléon I ^{er} Consul à vie	71.
16 Thermidor An X. — Sénatus Consulte organique de la Constitution	71, 181, 182.
28 Floréal An XII. — Sénatus Consulte sur le plébiscite	71, 76, 168.
6-9 Avril 1814. — Constitution Française	72, 73, 151.
16 Avril 1814. — Projet de Constitution du gouvernement provisoire	72.
4-10 Juin 1814. — Charte Constitutionnelle ..	72, 73, 77, 151, 182.
22-23 Avril 1815. — Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire	74, 75, 76, 82, 151.
22-24 Avril 1815. — Décret sur le dépouillement des votes	75, 76.
22-29 Juin, 24 Juillet 1815. — Projet de Constitution du gouvernement provisoire ..	75, 151.
13-14 Juillet 1815. — Ordonnance du Roi portant dissolution de la Chambre des députés	77.
14 Août 1830. — Charte Constitutionnelle	78, 151, 182.
22 Juin 1833. — Loi sur les Conseils généraux et d'arrondissements	199.
3 Mai 1841. — Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique	132.
3 Juillet 1848. — Décret sur l'électorat	199, 200.
28 Octobre 1848. — Décret relatif au plébiscite du Président de la République	78, 168, 200.
4 Novembre 1848. — Constitution française ..	78, 79, 151, 172.
31 Mai 1850. — Loi électorale	80.
1-2 Décembre 1851. — Décret invitant le peuple français à se prononcer sur le maintien de l'autorité de Louis Napoléon ..	80, 171.

	PAGES
2-4 Décembre 1851. — Décret réglant la procédure du referendum	80, 83, 171.
14 Janvier 1852. — Constitution française	81, 83.
2 Février 1852. — Décret organique pour l'élection des députés	175, 178, 199, 200.
2 Février 1852. — Décret réglementaire sur l'élection au Corps législatif	199.
7 Novembre 1852. — Décret convoquant le peuple français dans ses comices	81, 171.
9 Décembre 1852. — Constitution	116, 117.
21 Juin 1865. — Loi sur les Conseils de préfecture	131.
20 Avril 1870. — Projet de revision constitutionnelle voté par le Sénat	83, 116, 117, 123.
23 Avril 1870. — Décret convoquant le peuple français dans ses comices	82.
8 mai 1870. — Plébiscite	85.
4 Septembée 1870. — Décret portant à la connaissance des Français que c'est le peuple et non la Chambre qui a proclamé la République	86.
8-15-16 Septembre 1870. — Décrets fixant au 2 Octobre la réunion des collèges électoraux	87.
1 Novembre 1870. — Décret invitant le peuple de Paris et les réfugiés à faire savoir s'ils entendent voter leur confiance au gouvernement	87.
17 Février 1871. — Déclaration de l'Assemblée Nationale se reconnaissant dépositaire de l'autorité souveraine	88, 89.
10 Août 1871. — Loi sur les Conseils généraux.	127, 199, 200.
31 Août 1871. — Loi décidant que le Chef du pouvoir exécutif prendra le titre de Président de la République	88, 90.
13, 19 Mars 1873. — Constitution Française.	90, 91..
13 Mai 1873. — Projet sur l'organisation du Sénat	179.

	PAGES
19 Mai 1873. — Projet sur l'organisation des pouvoirs publics	91.
20 Novembre 1873. — Loi Constitutionnelle ..	92.
15 Mai 1874. — Projet sur l'organisation du Sénat	179.
7 Juillet 1874. — Loi relative à l'électorat municipal	199, 200.
24-25 Février et 16 Juillet 1875. — Lois Constitutionnelles	23, 95, 97, 98, 123, 171, 172, 173, 174, 175, 200, 201.
2 Août 1875 et 9 Décembre 1884. — Loi sur l'élection des sénateurs	178.
30 Novembre 1875. — Loi sur l'élection des députés	175, 200.
16 Mai 1877. — Dissolution de la Chambre des députés	177.
21 Juin 1879. — Revision constitutionnelle ...	96.
22 Juillet 1879 (Article 6). — Article de loi relatif au mode de présentation des pétitions	151.
1883. — Proposition de loi sur l'élection des juges	183.
21 Mars 1884. — Loi sur les Syndicats	130, 131.
5 Avril 1884. — Loi municipale	124, 125, 131, 200, 201.
14 Août 1884. — Revision constitutionnelle ..	96, 177.
22 Juillet 1889. — Loi sur les Conseils de Préfecture	132.
13 Avril 1900. — Loi sur la nomination des fonctionnaires civils	173.
1 Juillet 1901. — Loi sur les Associations	130.
27 Mars 1907. — Loi sur les Conseils de Prud'hommes	191.
13 Juillet 1907. — Loi sur le libre salaire de la femme mariée	205.
19 Février 1908. — Loi sur les élections au Tribunal de Commerce	191.
17 Juillet 1908. — Loi sur les Conseils facultatifs du travail	191.

	PAGES
5 Avril 1910. — Loi sur les retraites ouvrières et paysannes	128, 129.
29 Juillet 1913. — Loi sur le secret du vote ..	200.
20 Mai 1919. — Proposition de loi sur le suffrage des femmes	185, 192, 203.
28 Juin 1919. — Traité de Versailles	40.
25 Octobre 1919. — Loi sur les Chambres d'agriculture	191.
28 Mars 1921. — Décret relatif aux Conseils de préfectures	132.
7 Avril 1922. — Proposition de loi sur le suffrage des femmes	192, 203.
10 Août 1926. — Revision constitutionnelle ..	96.
30 Novembre 1928. — Loi sur les élections sénatoriales	178.
27 Janvier 1932. — Proposition de loi sur la réforme électorale	175.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

1° CONSTITUTIONS DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

Déclaration de l'Indépendance des Etats-Unis.	8.
Constitution de 1777 approuvée en 1781 :	
Article II	154.
Article V	156.
Article XIII	50.
Constitution de 1787 : Article I	52.
Article V	50.
Constitution de 1789 : Articles I et II	152, 155, 156, 157.
Article V	134.
Amendement XII, du 12 Décembre 1803	16, 155, 157.
Amendement XVII, du 15 Mai 1912	16, 52, 157.
Amendement XIX, du 26 Août 1920	52, 188, 202.

2° CONSTITUTIONS DES ÉTATS PARTICULIERS

Constitution de l'Etat de Rhode-Island de 1842	104.
id. de New-Hampshire de 1779	53.
id. de Californie de 1849	103, 105, 135.

	PAGES
Constitution de l'Etat de Californie de 1879 .	104.
id. de Massachusetts de 1778.	53, 106.
id. de South-Dakota de 1898.	104, 105, 135.
id. d'Orégon de 1904	105.
id. id. de 1912	106, 107, 108.
id. de Delaware	53.
id. de l'Oklahoma de 1907	104, 136.
id. de New-York de 1821	53.
id. de Washington de 1914 ..	106, 107, 108, 135.
id. de Montana de 1914	108.
id. du Colorado de 1914	108.
id. du Mississipi de 1817	53.
id. du Missouri de 1817	53, 135.

ALLEMAGNE

Constitution de Weimar du 11 Août 1919 :

Article 1	55.
Article 17	55.
Article 22	163, 185, 189.
Article 31	138.
Article 43	17, 162.
Article 61	163.
Article 72	139.
Article 73	17, 18, 55, 56, 108, 138, 152, 163, 164.
Article 74	17, 55, 57, 109, 110.
Article 75	111, 121.
Article 76	17, 55, 56, 137.
Article 125	138.
Article 126	152.
Règlement du Reichstag, articles 36, 37, 40, 44, 46, 47	109.
Loi électorale du 27 avril 1920	163.
Ordonnance du 1 ^{er} Mai 1920 sur l'électorat ..	163.
Loi du 27 juin 1921 sur le referendum	110, 137, 139, 140.
Ordonnance du 14 Mars 1924 sur l'initiative ..	137.
Loi du 17 Décembre 1932	162.

	PAGES
Constitution prussienne du 30 Novembre 1920.	140.
Constitution bavaroise du 14 Août 1919	140.
Constitution saxonne du 1 ^{er} Novembre 1920 ..	140.

SUISSE

1° CONSTITUTIONS ET LOIS DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

Constitution fédérale du 20 Mai 1802	59, 60.
Constitution fédérale du 12 Septembre 1848, révisée le 29 Mai 1874	58, 60, 61, 62, 112, 114, 141, 143, 165, 167.
Loi du 23 Mai 1875, sur l'obligation du ma- riage civil	143.
Loi du 21 Octobre 1877 sur les manufactures.	143.
Loi du 5 Juillet 1891 autorisant le droit d'ini- tiative dans les revisions totales et par- tielles	142.

2° CONSTITUTIONS ET LOIS DES CANTONS

Constitution du canton de Genève de 1843	62.
id. id. de 1895	144.
Constitution du canton de St-Gall de 1861	62.
id. id. de 1890	62.
Constitution du canton de Zurich de 1738	122.
id. id. de 1861	62.
Constitution du canton de Berne de 1738	122.
id. id. de 1861	62.
id. id. de 1893	62, 144.
Constitution du canton de Lucerne de 1861.	62.
Constitution du canton de Bâle de 1863	112.
Constitution du canton de Vaud de 1845	142.

